

# Informe de veto ante la ley de anticorrupción

## Proyecto de ley Anticorrupción

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis nisl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum iriure dolor in hendrerit in vulputate velit esse molestie consequat, vel illum dolore eu feugiat nulla facilisis at vero eros et accumsan et justo odio dignissim qui blandit praesent luptatum zzril delenit augue duis dolore te feugait nulla facilisi.

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis nisl ut aliquip ex ea commodo consequat.

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis nisl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum iriure dolor in hendrerit in vulputate velit esse molestie consequat, vel illum dolore eu feugiat nulla facilisis at vero eros et accumsan et justo odio dignissim qui blandit praesent luptatum zzril delenit augue duis dolore te feugait nulla facilisi.



**DERECHOS Y JUSTICIA**

O B S E R V A T O R I O

## Informe

### Ley Anticorrupción

#### 1. Antecedentes. -

Por iniciativa asambleísta Mariano Zambrano Vera, quien es parte de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, se presentó el 13 de julio de 2017 el Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción. Con el objetivo de garantizar el derecho a una sociedad democrática y libre de corrupción en base a los últimos “acontecimientos relacionados con actos de corrupción que involucran la participación de ciertos funcionarios públicos y de particulares que han actuado en contubernio para perjudicar al estado y la sociedad ecuatoriana”<sup>1</sup>.

El proyecto contenía de 14 artículos que reforman varias normas legales, en particular, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Durante segundo debate, realizado el 14 de agosto de 2018 en el pleno de la Asamblea General se trató la propuesta, no contenida en el proyecto de ley inicial, presentada por el Dr. Ernesto Pazmiño, Defensor Público Nacional. La cual establece una reforma al artículo 370<sup>2</sup> del COIP, relacionado al delito de asociación ilícita. Dicha reforma se enfoca principalmente en clarificar la redacción del artículo y el mismo guarde coherencia con el capítulo del COIP que lo contiene<sup>3</sup>. Con este antecedente, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado realizó un análisis sobre la propuesta, concluyendo que existen varios vacíos e imprecisiones respecto al alcance del tipo; lo cual genera problemática en la subsunción de los hechos al tipo.

Entre las principales se encuentra el que la imprecisión en la redacción del tipo abre la puerta a que se presuma la criminalización de asociaciones comunes y corrientes que no necesariamente tienen una finalidad delictiva. Dentro del informe realizado por la Asamblea también se incluye la opinión del profesor Francisco Grisolia, experto en la materia. Él, señala que “...este delito se consuma por el simple hecho de organizarse independientemente del cometimiento del delito, ya que afecta al orden social...”<sup>4</sup>.

En conclusión, este proyecto de ley se aprobó en segundo debate con 107 votos a favor, luego de lo cual pasarían a reformarse las siguientes leyes: La que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la de la Función Legislativa, la de Prevención de Lavado de Activos, la del Servicio Nacional de Contratación Pública y el Código de la Democracia.

#### 2. El veto presentado por el Presidente Lenin Moreno.

El 12 de septiembre de 2018, el Presidente en funciones Lcdo. Lenin Moreno envió su objeción total al Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción. El veto establece que el proyecto

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción, Exposición de Motivos

<sup>2</sup> Artículo 370.- Asociación Ilícita. - Cuando dos o más personas se asocien con el fin de cometer delitos, sancionados con pena privativa de libertad de menos de cinco años, cada una de ellas será sancionada, por el solo hecho de la asociación, con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

<sup>3</sup> Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción, Punto 4.2

<sup>4</sup> Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción, Punto 4.2

de ley aprobado por el pleno de Asamblea “no aporta significativamente” a la lucha contra la corrupción y además, la iniciativa “introduce elementos que eventualmente podrían complejizar el cumplimiento efectivo de este fin”<sup>5</sup>.

En el veto enviado por el Ejecutivo a la Presidenta de la Asamblea Nacional, se establecen cuatro razones para el mismo. Primero, indica que las reformas al Código Orgánico Integral Penal son “contradictorias y atentatorias” a derechos y principios contenidos en el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>, sobre todo por la posibilidad de que se autorice la medida del comiso, aún cuando de por medio no existe una sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada. Su criterio es que la naturaleza misma de este tipo penal se debe desprender de una sentencia judicial tanto en cuanto la pena restringe el derecho de propiedad.

En segundo lugar, el veto del Presidente se justifica en que la modificación propuesta al artículo 370 del COIP sugiere incorporar elementos “sumamente indefinidos, antitécnico, amplio de forma innecesaria y peligrosa para la discrecionalidad de los juzgadores que la apliquen”. Generando como consecuencia el que no exista una herramienta efectiva contra la lucha contra la corrupción y de esta manera mayor inseguridad jurídica.

En tercer lugar, se indicó que el proyecto de ley “desconoce por completo las facultades privativas de la Contraloría General de Estado”<sup>7</sup>, dado que el artículo 534 del COIP establece que los indicios de responsabilidad penal en los informes de esta entidad, no constituyen razón suficiente para dictar la medida de prisión preventiva. El artículo 595 reformado, establece que, con la presentación del informe previo sobre indicios de responsabilidad penal, el fiscal podrá solicitar la medida cautelar de prisión preventiva.

Por último, se indicó que la propuesta contiene dilatación de tiempos procesales en lo referente a la tramitación de la instrucción fiscal de 120 días a 180 días atentatoria al principio de legalidad, debido proceso y tutela judicial.

Una vez presentado el veto, el presidente Lenin Moreno propuso siete ejes fundamentales para combatir la corrupción, además de hacer un llamado a jueces y fiscales para que apliquen los artículos contemplados en el COIP<sup>8</sup>. Los siete puntos fundamentales son:

1. Incautar los bienes a los funcionarios? corruptos.
2. Facilitar la recuperación del dinero obtenido ilícitamente (recuperación de activos).
3. Monitorear y fiscalizar a los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado.
4. Dar una recompensa a quienes brinden información cierta y comprobable sobre dónde está el dinero y los bienes robados.
5. Facilitar y dar recompensas a funcionarios **públicos** y empresas privadas que han participado en un acto de corrupción para que estos puedan denunciar obteniendo una exoneración legal.
6. Proteger a los denunciantes de cualquier tipo de retaliación o acoso.

---

<sup>5</sup> Presidencia de la Republica, oficio No. 366-SGI-18-0732

<sup>6</sup> Presidencia de la Republica, oficio No. 366-SGI-18-0732

<sup>7</sup> Presidencia de la Republica, oficio No. 366-SGI-18-0732

<sup>8</sup> “Gobierno Vetó Proyecto De Lucha Contra La Corrupción Aprobado En La Asamblea.” EL UNIVERSO, 12 Sept. 2018, [www.eluniverso.com/noticias/2018/09/12/nota/6950822/gobierno-veto-proyecto-lucha-contra-corrupcion-aprobado-asamblea](http://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/12/nota/6950822/gobierno-veto-proyecto-lucha-contra-corrupcion-aprobado-asamblea).

7. Las personas que tengan a su nombre bienes que no les pertenezcan, tendrán un plazo de noventa días para informar quiénes son los verdaderos propietarios y así evitar castigos contemplados en la ley.

Es importante tomar cuenta, que se trata de un veto total por lo que el proyecto de ley se archiva y se vuelve a tratar un año después ante el pleno de la asamblea.

### 3. Puntos de Vista.-

El ex asambleísta César Montufar solicitó el 10 de septiembre de 2018 al Presidente de la República que vetara el Proyecto de ley, estableciendo que las medidas contenidas dentro del mismo podrían ocasionar la liberación del ex presidente Jorge Glas, el cual fue sentenciado 6 años de prisión por asociación ilícita en el caso Odebrecht por recibir sobornos estimados en 13.5 millones de dólares<sup>9</sup>, por lo que, Montúfar indicó que “dicha iniciativa es parte de una estrategia para liberar a Jorge Glas y dejar en la impunidad a los procesados por el caso Odebrecht”<sup>10</sup>, agregando que los asambleístas deben dar una explicación de porque la ley fue aprobada con 107 votos a favor. Montúfar indicó al respecto, que la reforma al artículo 370 del COIP, abre la posibilidad de que la defensa de Jorge Glas proponga un recurso de revisión, basándose en el principio de favorabilidad provocando la anulación de la sentencia<sup>11</sup>. Basándose en el principio procesal de prohibición de doble juzgamiento, quedaría el delito en la impunidad.

Asimismo, Johana Pesantes, Secretaria Jurídica de la Presidencia, indicó (mediante comunicado o qué) que el veto presidencial “se tomó por razones técnicas y jurídicas, ya que no funcionaban para su propósito”, agregando que puede ocasionar confusiones a los jueces como a los fiscales actuales. En qué parte específicamente?

Por el otro lado, Marcela Aguiñaga, presidenta de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, cataloga como “lamentable que el Presidente se haya hecho eco de ciertos politiqueros” al momento de presentar su veto. Criticó además a Carlos Montufar, principal opositor del proyecto de ley, estableciendo que “es ilógico que un texto presentado hace dos años atrás se haya entregado con la intención de favorecer a una persona sentenciada en el 2018”. Ello, porque la reforma al artículo referente a la asociación ilícita no formaba parte del proyecto inicial, sino presentada por Ernesto Pazmiño dentro del segundo debate en la asamblea.

El abogado constitucionalista Rafael Oyarte, experto constitucionalista opina que “no tiene claro si esto es un perdón, o es la aplicación de las reglas de la cooperación eficaz vigentes para reducir las penas” y lo establece que “excesivo el que alguien haya estado involucrado en actos de corrupción y que no tenga condena”. A qué reforma o artículo se refiere en concreto? No se entiende.

Jorge Rodríguez, miembro Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción, ve como oportuno el envío de esta alternativas cuáles dos? dado que se estima que solamente en el 2017 se desviaron alrededor de \$ 35 mil millones dólares solamente en actos de corrupción. Rodríguez

---

<sup>9</sup> Sentenciado a 6 años de prisión por asociación ilícita en el caso Odebrecht por recibir sobornos estimados en 13.5 millones de dólares.

<sup>10</sup> “Polémica Por Proyecto De Ley Que Podría Dejar En Libertad a Jorge Glas.” La República, 11 Sept. 2018, [www.larepublica.ec/blog/politica/2018/09/11/polemica-por-proyecto-de-ley-que-podria-dejar-en-libertad-a-glas/](http://www.larepublica.ec/blog/politica/2018/09/11/polemica-por-proyecto-de-ley-que-podria-dejar-en-libertad-a-glas/).

<sup>11</sup> “Polémica Por Proyecto De Ley Que Podría Dejar En Libertad a Jorge Glas.” La República, 11 Sept. 2018, [www.larepublica.ec/blog/politica/2018/09/11/polemica-por-proyecto-de-ley-que-podria-dejar-en-libertad-a-glas/](http://www.larepublica.ec/blog/politica/2018/09/11/polemica-por-proyecto-de-ley-que-podria-dejar-en-libertad-a-glas/).

afirma, que se “debería trabajar en una reforma profunda en al menos siete leyes”<sup>12</sup> presentadas y aprobadas por el pleno de la Asamblea General.

El Observatorio de Derechos y Justicia considera que el artículo No. 370 del COIP necesita ser reformando dada su equivocada tipificación en el texto por parte de los legisladores por las siguientes razones:

1. La redacción del tipo penal en el COIP es de tipo abierto. La mayor crítica a este tipo de delitos es que otorga al juez la facultad de realizar interpretaciones que salen fuera del ámbito de su competencia; dado que tienen que hacer uso de jurisprudencia para completar los vacíos insertos en este tipo de delitos. La interpretación de los tipos penales es una facultad exclusiva de la Corte Constitucional; por lo que en la práctica se evidencia un vacío legal a la hora de que los jueces de primera y segunda instancia cuenten con argumentos jurídicos y legales para motivar sus decisiones.. Esto además genera inseguridad jurídica ya que habrá que esperar hasta que la Corte Constitucional resuelva diferentes recursos extraordinarios, pero solo luego de que el Estado, a través del órgano jurisdiccional punitivo, en la resolución de procesos penales, genere lesiones al debido proceso a las diferentes partes procesales.

2. La asociación ilícita está cataloga en el derecho penal como un delito abstracto. Este tipo de delitos y el alcance de su concepto ha sido fuertemente criticado por la doctrina dogmática penal. La mera asociación con la finalidad de cometer delitos no configura el cometimiento de un acto (ex ante) que lesione un bien jurídico penalmente protegido. Sin embargo, por un exceso de punitivismo legal, ha pasado a convertirse en un estandarte para los legisladores que pretenden hacer de la creación de conductas y agravación de sanciones, un mecanismo para ganar popularidad. No obstante, el aumento de la criminalidad mundial ha generado que varias corrientes modernas consideren a los tipos penales abiertos como una necesidad para combatir la delincuencia en el mundo actual.

La principal crítica a la tipificación del tipo de asociación ilícita como un delito de tipo abstracto es que en la práctica se pasaría a sancionar la peligrosidad de una conducta; y no la lesión efectiva al bien jurídico protegido. Por lo tanto, la norma no puede contener un vacío o una ambigüedad legal. El momento en que la tipicidad de la conducta sanciona el acto *ex ante* se permite al juzgador fluctuar ante la probabilidad de que se cometa el delito. Por lo tanto, si este no está tipificado correctamente implicaría una violación a la seguridad jurídica.

3. La seguridad jurídica por su parte está garantizada en el artículo No. 82. Este determina que las normas jurídicas tienen que ser claras, previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. El Artículo que sanciona la asociación ilícita no es clara y por tanto, causa una clara violación a esta garantía constitucional.

En conclusión, analizado todo lo que en líneas precedentes se ha individualizado; el Observatorio de Derechos y Justicia ODJ considera que es esencial reformar el artículo pero respetando garantías constitucionales; así como que también el que la redacción del tipo esté en sintonía y

---

<sup>12</sup> "Asamblea De Ecuador Discute Proyecto De Ley Contra La Corrupción." *El TIEMPO*, July 21, 2018. Accessed September 17, 2018. <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/asamblea-de-ecuador-discute-proyecto-de-ley-contra-la-corrupcion>.

sea coherente con el resto de principios y normas legales. Es evidente que dada la alta corrupción evidenciada en actos manejados por funcionarios públicos del gobierno anterior, es prioritario iniciar las investigaciones pertinentes y apertura los procesos que sean necesarios para determinar responsabilidades.

Los actos de corrupción no pueden ni deben quedar en la impunidad. Por otro lado, la no reforma de este artículo en específico puede acarrear la violación de normas internacionales, como lo es el iniciar un proceso penal sin las garantías adecuadas, o lo que es peor, mantener a una persona privada de la libertad por la existencia de un tipo penal confuso y oscuro.

Bibliografía.-

Doc. No. T.366-SGI-18-0732 at Presidente de la Republica (2018).

"Asamblea De Ecuador Discute Proyecto De Ley Contra La Corrupción." *El TIEMPO*, July 21, 2018. Accessed September 17, 2018.

<https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/asamblea-de-ecuador-discute-proyecto-de-ley-contra-la-corrupcion>.

"Ejecutivo Plantea Nuevas Medidas Anticorrupción En Ecuador." *EL UNIVERSO*, August 29, 2018. Accessed September 17, 2018.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/29/nota/6928076/ejecutivo-plantea-nuevas-medidas-anticorrupcion>.

"La Lucha Contra La Corrupción." *El Telégrafo*, June 20, 2018. Accessed September 17, 2018. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/punto/1/lucha-contra-corrupcion>.

Martinez, Gilda Victoria. *La Vulnerario De Garantías Constitucionales En La Sustanciación De Procesos Por Asociación Ilícita En La Legislación Penal Ecuatoriana*. Master's thesis, Universidad De Las Americas, 2014. Quito, 2014.

Navarro, Javier Madrigal. "DELITOS DE PELIGRO ABSTRACTO. FUNDAMENTO, CRÍTICA Y CONFIGURACIÓN NORMATIVA." *Revista Judicial*, March 2015, 169-87.

"Proyecto Contra La Corrupción Pasa a Debate En El Pleno." *Proyecto Contra La Corrupción Pasa a Debate En El Pleno Esta Noticia Ha Sido Publicada Originalmente Por Diario EL TELÉGRAFO Bajo La Siguiete Dirección:*

[Htts://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/proyecto-contra-la-corrupcion-pasa-a-debate-en-el-pleno](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/proyecto-contra-la-corrupcion-pasa-a-debate-en-el-pleno), January 22, 2018. Accessed September 17, 2018.

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/proyecto-contra-la-corrupcion-pasa-a-debate-en-el-pleno>.