

ESTUDIO DE CORRUPCIÓN 2018

COMISIÓN METROPOLITANA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
-QUITO HONESTO-



**ESTUDIO Y ESTADÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN
GAD DMQ COMISIÓN METROPOLITANA DE LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN**

-QUITO HONESTO-

TABLA DE CONTENIDOS

1.	RESUMEN EJECUTIVO:	4
2.	ANTECEDENTES:	4
3.	INTRODUCCIÓN:	5
4.	OBJETIVO:	5
5.	DESARROLLO:	6
5.1.	DENUNCIAS:	6
5.2.	COMPARATIVO CON EL ESTUDIO DE CORRUPCIÓN DEL AÑO 2017:	8
5.3.	RECOMENDACIONES DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN:	8
5.3.1.	ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.....	8
5.3.2.	TOMA DE ACCIONES. -	9
5.4.	CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERENTE AL ARCHIVO DE LOS EXPEDIENTES:	9
5.5.	CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERENTE A TOMA DE ACCIONES:	11
5.5.1.	ELABORACIÓN DE EXAMEN ESPECIAL.-	11
5.5.2.	INTERPONER ACCIONES LEGALES.-	11
5.5.3.	DENUNCIA ANTE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO.-	11
5.6.	RECURRENCIA EN DENUNCIAS:	12
5.7.	DENUNCIAS INGRESADAS POR DEPENDENCIA MUNICIPAL:	13
6.	CONCLUSIONES:	15
7.	RECOMENDACIONES.....	15

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Denuncias por año de calificación	8
Ilustración 2: Denuncias finalizadas por tipo de recomendación.....	10
Ilustración 3: Archivo de expedientes.....	121
Ilustración 4: Clasificación de las recomendaciones sobre la toma de acciones.....	12
Ilustración 5: Recurrencia en denuncias finalizadas.....	13
Ilustración 6: Recurrencia en denuncias presentadas.....	14
Ilustración 7: Denuncias ingresadas por dependencia Municipal.....	15



“La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y desalienta la creación y desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los “costos” de la corrupción.”¹.

(Publicación de la Oficina de Enlace y Partenariado en Brasil de la United Nations Office on Drugs and Crime UNODC)

¹ Texto de la publicación de la Oficina de Enlace y Partenariado en Brasil de la United Nations Office on Drugs And Crime <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>.

1. RESUMEN EJECUTIVO:

El presente Estudio contiene una muestra estadística de la gestión efectuada por parte de la Dirección de Investigación del GAD DMQ Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción en el período comprendido entre el 28 de septiembre de 2017 al 28 de septiembre de 2018, para expresar en forma didáctica los hechos que han sido denunciados, una determinación de las principales tipologías identificadas, así como los informes emitidos y las recomendaciones realizadas.

2. ANTECEDENTES:

El GAD DMQ Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (en adelante Comisión), fue creada mediante Resolución de Alcaldía No. A-065 de 20 de agosto de 2002. En el año 2004 se la instituyó como Unidad Especializada de la más alta jerarquía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dotada de autonomía e independencia económica, política y administrativa, para actuar a través de la Ordenanza Metropolitana No. 116, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 23 de abril de 2004. En atención al objetivo general establecido en la precitada Ordenanza, la Comisión despliega las medidas necesarias a fin de prevenir, investigar, identificar e individualizar las acciones u omisiones que implicaren corrupción; difunde los valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos en todas las dependencias municipales del Distrito Metropolitano, sus empresas, corporaciones, dependencias y organismos en los que el Municipio tiene acciones, bienes, derechos o intereses; procura la erradicación de la corrupción; y, combate la impunidad a efectos de que en la Administración Municipal se mantengan siempre los principios de ética y de servicio a la comunidad.

Sobre la base de lo mencionado, conforme a lo determinado en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de 20 de noviembre de 2018, que señala como una de las atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Investigación de esta Comisión el: "*e) Proponer y desarrollar estudios y estadísticas de la problemática de la corrupción y su incidencia en el MDMQ.*", se presenta el segundo Estudio de Corrupción utilizando información generada en la Dirección de Investigación en el ejercicio de sus funciones, así como por datos proporcionados por la Dirección de Asesoría Jurídica y la Secretaría de esta Comisión, respecto del período comprendido entre el 28 de septiembre de 2017 al 28 de

24
septiembre de 2018, fecha de corte de datos estadísticos para la elaboración del presente Estudio.

3. INTRODUCCIÓN:

La Ordenanza Metropolitana No. 0116 ha definido a la corrupción como el abuso del poder público o administrativo perpetrado, en cualquiera de los niveles de la Municipalidad, por acción u omisión de agentes públicos o de particulares, cualquiera que sea la jerarquía o forma de designación o tipo de vinculación, administrativa, laboral u honorífica, de los primeros, o la naturaleza jurídica de la personería de los segundos, que tienda a hacer, dejar de hacer, retardar u orientar las acciones o decisiones que por ley o por sus funciones estén dentro de las obligaciones de dichos agentes o personas, con el fin de obtener beneficios de cualquier índole (pecuniarios, legales, laborales, dádivas, favores, promesas, prebendas y privilegios o ventajas en general), para sí o para terceros, o con el propósito de causar daños a terceros; así como cualquier actuación o práctica que implique acceso irregular o ilegítimo a las acciones o decisiones de las funciones del Estado, sus órganos, instituciones o servicios, independientemente de que tales actos causen o no perjuicio pecuniario al Estado o a los órganos, entidades o servicios públicos.

El Estudio evidencia en forma gráfica y estadística, el accionar de la Comisión frente a las diferentes denuncias que le han sido presentadas y que involucran al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, corporaciones, dependencias y organismos en los que el Municipio tuviere acciones, bienes, derechos o intereses en temas relacionados con corrupción entendiendo ésta, en los términos mencionados en el párrafo precedente, para servir como un instrumento de prevención y lucha contra la corrupción, evidenciando datos ciertos para la toma de decisiones y establecimiento de lineamientos. Para la elaboración del mismo, se tomó como base datos generados por la Dirección de Investigación, la Dirección de Asesoría Jurídica y la Secretaría de esta Comisión, en el periodo comprendido entre el 28 de septiembre de 2017 al 28 de septiembre de 2018.

4. OBJETIVO:

Proporcionar un documento que mediante datos estadísticos recopilados, tabulados y analizados, permita al Municipio, empresas públicas metropolitanas, corporaciones, dependencias y organismos en los que el Municipio tuviere acciones, bienes, derechos o intereses, proponer y/o implementar programas, proyectos y políticas en procesos de

prevención, detección y erradicación de focos de corrupción, con la finalidad de que se brinde a la ciudadanía una adecuada gestión en la administración de ámbito local.

5. DESARROLLO:

5.1. DENUNCIAS:

El numeral segundo del artículo innumerado tercero de la Ordenanza Metropolitana 116, faculta a esta Comisión receptor, tramitar e investigar denuncias sobre actos que puedan suponer corrupción administrativa o financiera, así como encontrar indicios de responsabilidad penal y remitir a conocimiento de las autoridades pertinentes.

Según lo determinado en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, la Secretaría de esta Comisión es el área encargada de receptor y registrar las denuncias calificadas por la Presidencia de esta Comisión; es así que, en el periodo comprendido para la elaboración del presente estudio, la Secretaría recibió 136 denuncias.

El artículo 11 del Reglamento para el Proceso de Trámite, Recepción, Calificación, Investigación, Resolución y Seguimiento de las Denuncias de Corrupción, faculta al presidente de Quito Honesto solicitar, de considerar necesario, un criterio a fin de sustentar la calificación y apertura de un expediente de denuncia, por lo que, la Dirección de Asesoría Jurídica elaboró en el periodo del 28 de septiembre de 2017 al 28 de septiembre de 2018, 114 Criterios Jurídicos de los cuales se recomendó la calificación de 38 de ellos y el archivo de los 76 restantes.

La diferencia numérica existente entre las denuncias recibidas en esta Comisión (136) con el número de Criterios realizados por la Dirección de Asesoría Jurídica (114) se debe a que, la solicitud de Criterio no es imperativa; es decir, el Presidente tiene la facultad de calificar o archivar la denuncia de manera directa.

Esta Dirección finalizó la investigación de 40 denuncias de presuntos actos de corrupción en el periodo comprendido del 28 de septiembre de 2017 al 28 de septiembre de 2018, la diferencia numérica de las 38 denuncias que se solicitó un Criterio Legal y las 40 denuncias finalizadas por esta Dirección, radica en que la Dirección de Investigación, cuenta con denuncias calificadas previas al periodo de los datos remitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica.

El objetivo de las investigaciones realizadas por esta Dirección es desvirtuar o corroborar los hechos denunciados, en la medida de las competencias atribuidas a la Comisión, de

conformidad con el principio de legalidad constitucional y la presunción de inocencia consagrados en los artículos 76 y 226 de la Constitución de la República.

Por lo ante dicho, esta Dirección dentro de la etapa de investigación solicita información a las diferentes dependencias municipales que estime pertinente, a los denunciados y personas involucradas, en atención a lo determinado en el artículo innumerado vigésimo quinto de la Ordenanza Metropolitana 116; además, recepta versiones libres y voluntarias a los servidores municipales denunciados o que creyere necesario de acuerdo a lo prescrito en el Protocolo para la Recepción de Versiones Libres y Voluntarias en Etapa de Investigación de la Denuncia.

Una vez recabada toda la información pertinente, se procede a realizar un análisis de la documentación obtenida, motivo por el cual, dependiendo de la complejidad de los hechos denunciados, una investigación puede extenderse en el tiempo, debido no solo a la dificultad que supone investigar y determinar indicios de presuntos actos de corrupción, sino del tiempo que le toma a las instituciones municipales remitir la información requerida por esta Dirección, así como la eventual falta de colaboración de las partes involucradas en la denuncia.

De las 40 denuncias finalizadas por la Dirección de Investigación, ocho fueron calificadas en años anteriores a las tomadas en cuenta para el estudio, debido a que no contaban con un producto final o en su defecto se solicitó una actualización del informe preliminar correspondiente. En el siguiente cuadro se detallan las denuncias finalizadas considerando el año de su calificación como el factor de atribución de datos. Como se indicó, estas culminaron en el período comprendido entre el 28 de septiembre de 2017 al 28 de septiembre de 2018:

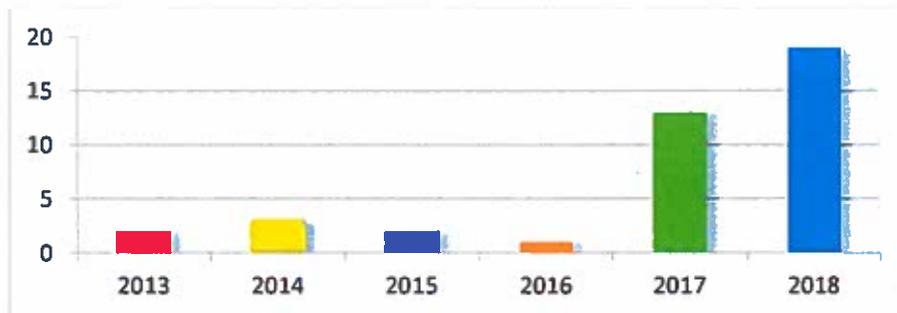


ILUSTRACIÓN 1: DENUNCIAS POR AÑO DE CALIFICACIÓN QUE CUENTAN CON INFORME FINAL EN EL PERIODO DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2017 AL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2018 (FUENTE: ARCHIVO DIN)

5.2. COMPARATIVO CON EL ESTUDIO DE CORRUPCIÓN DEL AÑO 2017:

En el primer Estudio de Corrupción realizado por esta Dirección en el año 2017, se indicó que se finalizó un total de 212 denuncias de presuntos actos de corrupción en el período comprendido entre el 14 de mayo de 2014 al 29 de septiembre de 2017.

Cabe señalar que en dicho periodo se ejecutó el objetivo de finalizar las denuncias que fueron calificadas hasta el año 2014 y que no contaban con producto, denominándolas: “denuncias rezagadas”. Dicho proyecto generó el aumento considerable de las denuncias finalizadas en el año 2017.

De lo antes mencionado se colige que la disminución a 40 denuncias finalizadas en el periodo de septiembre de 2017 a septiembre de 2018 se debe a que en la actualidad la Dirección de Investigación ya no cuenta con denuncias rezagadas.

5.3. RECOMENDACIONES COMO RESULTADO DE LOS PRODUCTOS DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN:

Dentro de los informes preliminares elaborados por la Dirección de Investigación como producto final de las investigaciones respectivas se recomendó las siguientes acciones:

- 5.3.1. **Archivo del expediente.** – Se da por no haber encontrado indicios de corrupción, por no pertenecer al ámbito de la Comisión, por carecer de fundamentos; o, por haberse desvirtuado los hechos denunciados, de conformidad con el artículo innumerado 19 del Reglamento para el Proceso de Trámite, Recepción, Calificación, Investigación, Resolución y Seguimiento de las Denuncias de Corrupción.²

² “Art. Denuncias desvirtuadas. – Si en el proceso de investigación se desvirtuaren los hechos denunciados en la petición, se archivará el caso y se comunicará a las partes involucradas.”

29

5.3.2. Toma de acciones. - Se da en los casos en que, del producto de la investigación se observa que existen indicios de actos corrupción o particularidades que deben ser puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes, de conformidad con el artículo innumerado 11, numeral 19 del Reglamento para el Proceso de Trámite, Recepción, Calificación, Investigación, Resolución y Seguimiento de las Denuncias de Corrupción.³

En el gráfico siguiente podemos evidenciar las recomendaciones realizadas por la Dirección de Investigación en sus informes preliminares de las cuales en 17 se recomendó la toma de acciones y en 23 el archivo de las 40 denuncias investigadas, observándose que en su mayoría fueron archivadas al determinarse que no existen presuntos actos de corrupción⁴.

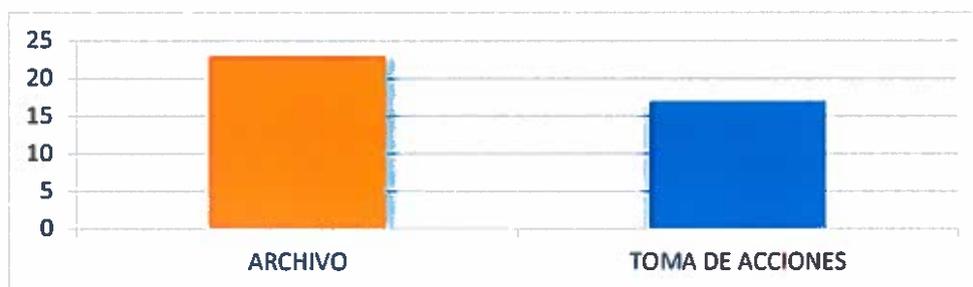


ILUSTRACIÓN 2: DENUNCIAS FINALIZADAS POR TIPO DE RECOMENDACIÓN
(FUENTE: ARCHIVO DIN)

5.4. CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERENTE AL ARCHIVO DE LOS EXPEDIENTES:

Como se señaló previamente, esta Dirección recomendó el archivo de 23 denuncias, no obstante, existen diferentes motivos para la toma de dicha acción, de las cuales se destacan las siguientes:

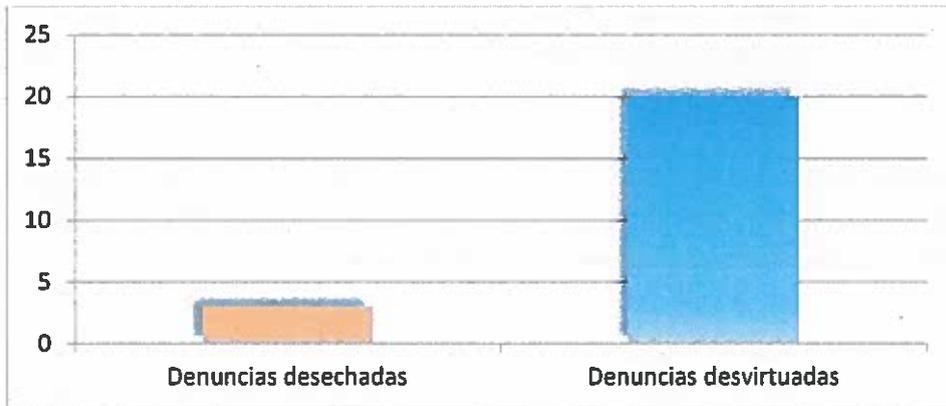
³ "Art. ... 19) Deberes y Atribuciones del Presidente: El Presidente tendrá los siguientes deberes y atribuciones. - ... 19) Poner, cuando lo considere necesario, en conocimiento del Contralor General del Estado, del Ministerio Público o de los jueces competentes o de la Auditoría Interna Municipal sus conclusiones, para que se tomen las acciones que competan a esos funcionarios o entidades, en el cumplimiento de la Ley."

⁴ "Art. 12 del Reglamento para el Proceso de Trámite, Recepción, Calificación, Investigación, Resolución y Seguimiento de las Denuncias de Corrupción."

5.4.1. Denuncias desvirtuadas.- Esta recomendación se realiza cuando luego del proceso de investigación respectivo se desvirtúan los hechos señalados en la denuncia, según lo determina el artículo 19 del Reglamento para el Proceso de Trámite, Recepción, Calificación, Investigación, Resolución y Seguimiento de las Denuncias de Corrupción.⁵

5.4.2. Denuncias desechadas.- Esta recomendación se realiza cuando producto de la investigación pertinente se observa que los hechos denunciados no pertenecen al ámbito de acción de esta Comisión o por carecer de fundamento, según lo prescrito en el numeral 7) de la Ordenanza Metropolitana No. 116.⁶

En la siguiente ilustración se observa las denuncias que fueron archivadas según la normativa indicada:



**ILUSTRACIÓN 3: ARCHIVO DE EXPEDIENTES
(FUENTE: ARCHIVO DIN)**

⁵ "Artículo 19. - "Denuncias desvirtuadas.- Si en el proceso de investigación se desvirtuaren los hechos denunciados en la petición, se archivará el caso y se comunicará a las partes involucradas."

⁶ "Artículo (...) 21, 7) .- Las denuncias desechadas por no pertenecer al ámbito de acción de la Comisión o por carecer de fundamento, serán archivadas. Se comunicará de este particular al denunciante. "

5.5. CLASIFICACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERENTE A TOMA DE ACCIONES:

En relación con las 17 denuncias en las cuales se recomendó la toma de acciones, se destacan las siguientes:

5.5.1. Elaboración de examen especial.- Cuando producto de la investigación, se determinan presuntos indicios de responsabilidades que deben ser determinadas por la Contraloría General del Estado.

5.5.2. Interponer acciones legales.- Cuando producto de la investigación, se determinan hechos que competen resolver a la propia institución.

5.5.3. Denuncia ante la Fiscalía General del Estado.- Esta recomendación se realiza, cuando producto de la investigación, se determina como necesario que la entidad correspondiente presente la denuncia ante la Fiscalía General del Estado.

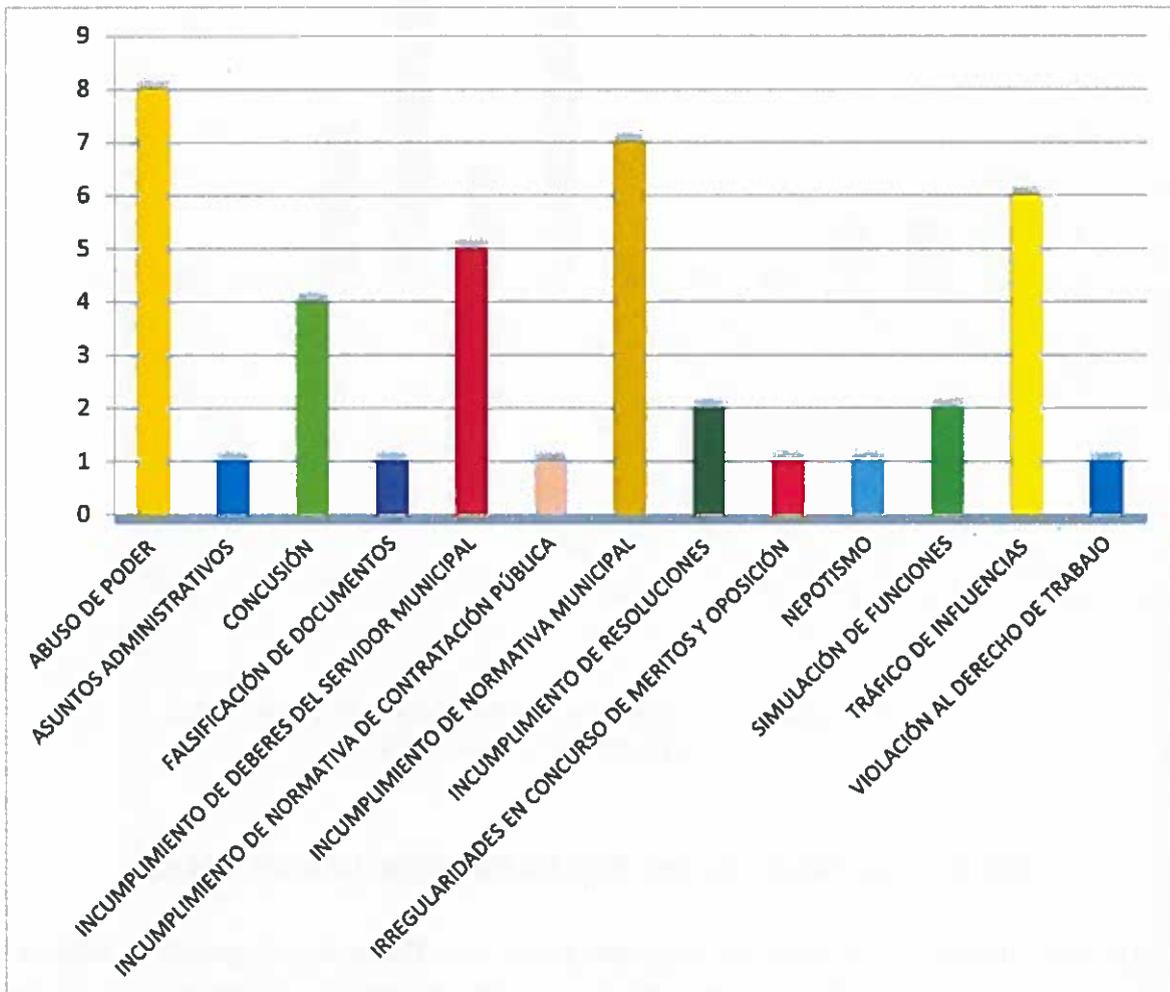
En la siguiente ilustración se observa la clasificación de las 17 denuncias en las que se encontró algún indicio de presunto acto de corrupción, sistematizándose las diferentes recomendaciones emitidas de acuerdo con la categorización antes descrita:



ILUSTRACIÓN 4: CLASIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA TOMA DE ACCIONES
(FUENTE: ARCHIVO DIN)

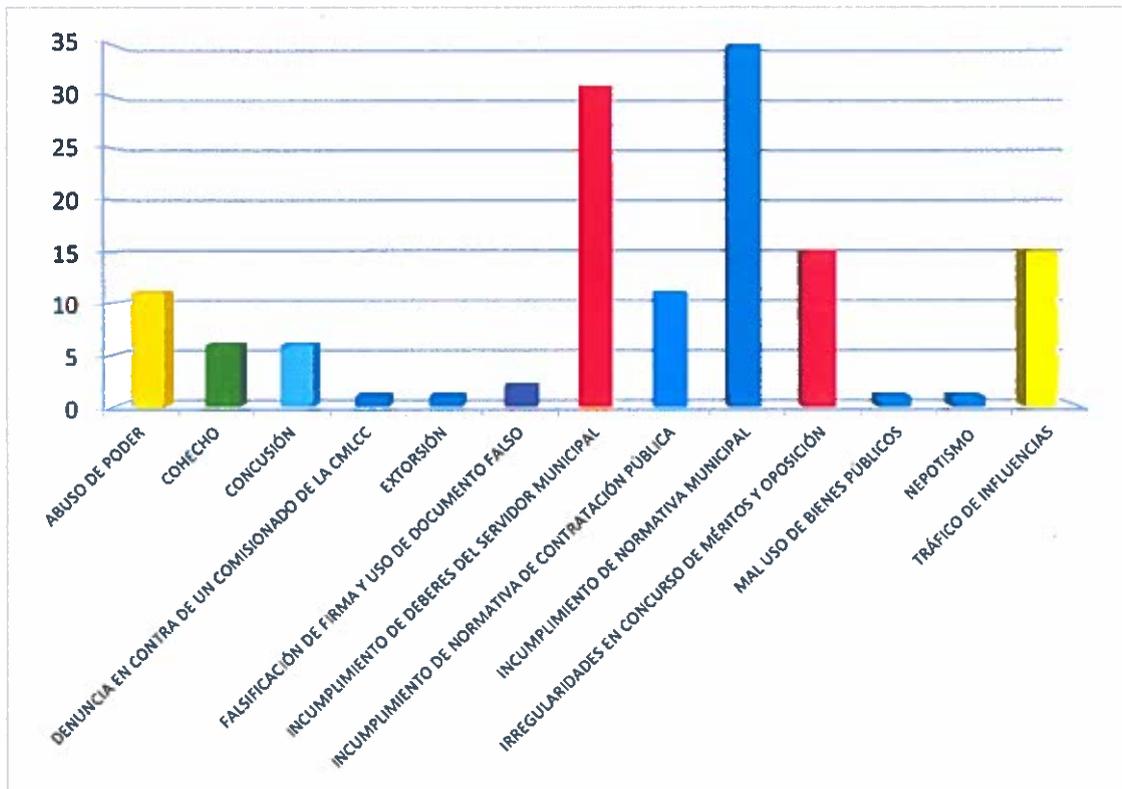
5.6. RECURRENCIA EN DENUNCIAS:

La Dirección de Investigación cuenta con datos generales respecto de las denuncias que han sido calificadas para la realización de una investigación, en el periodo que se ha observado para la elaboración del presente Estudio, los tipos con mayor recurrencia investigados son los siguientes:



**ILUSTRACIÓN 5: RECURRENCIA EN DENUNCIAS FINALIZADAS
 (FUENTE: DIN)**

En base a la información remitida por la Secretaría de esta Comisión, la Dirección de Investigación consideró pertinente realizar una ilustración en la cual se observe la percepción de los denunciantes en cuanto a los hechos denunciados con mayor reiteración.



**ILUSTRACIÓN 6: RECURRENCIA EN DENUNCIAS PRESENTADAS
(FUENTE: SECRETARÍA CMLCC)**

5.7. DENUNCIAS INGRESADAS POR DEPENDENCIA MUNICIPAL:

De igual manera, de la base de datos que posee esta Dirección, es posible evidenciar las dependencias municipales que poseen una mayor reiteración de denuncias que fueron calificadas para una investigación:

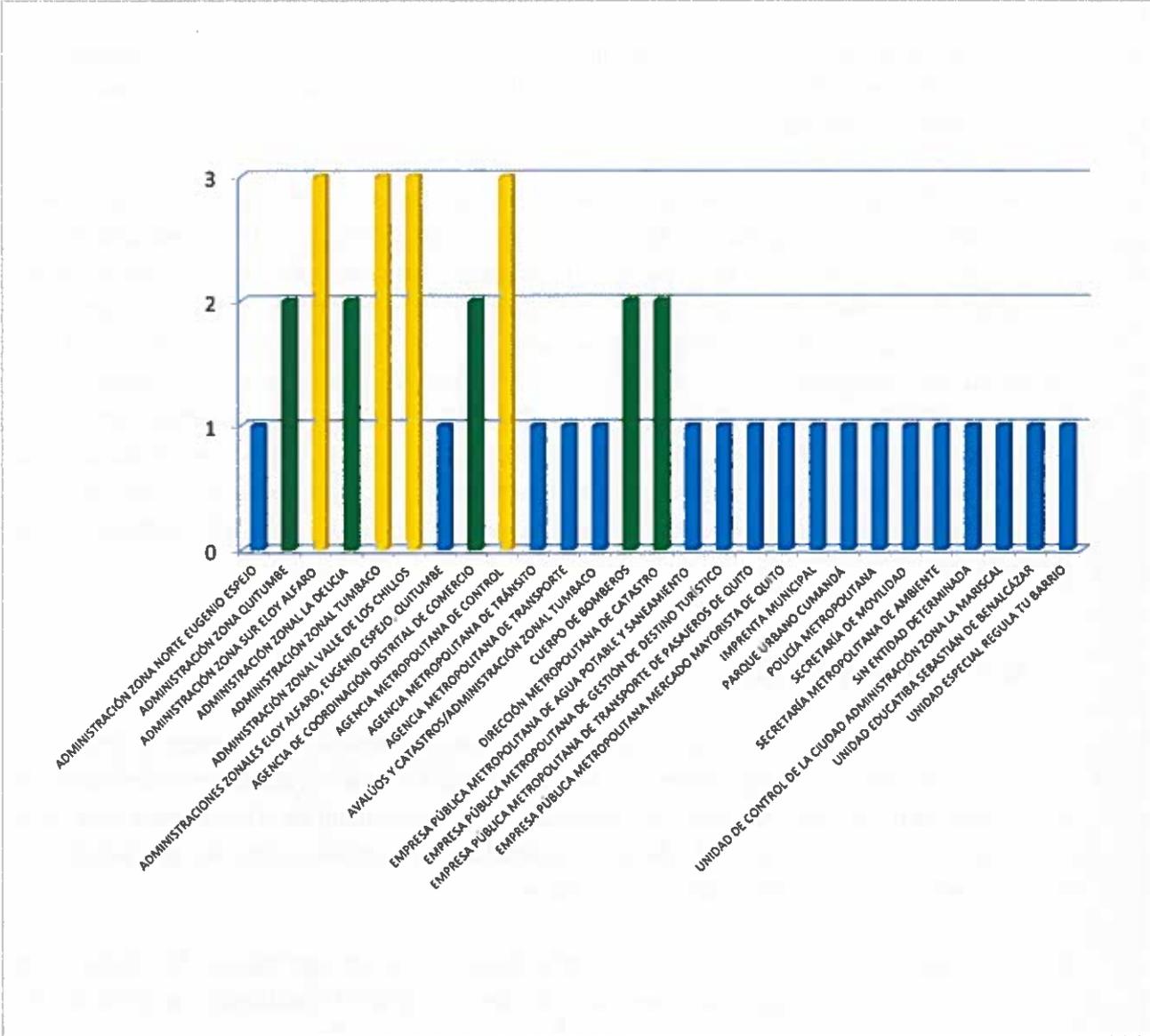


ILUSTRACIÓN 7: DENUNCIAS INGRESADAS POR DEPENDENCIA MUNICIPAL (FUENTE: DIN)

6. CONCLUSIONES:

En el presente estudio se ha observado que un alto porcentaje de la ciudadanía/denunciante continúan relacionando a la corrupción con la falta de eficacia y eficiencia en el desarrollo de procedimientos municipales.

De la totalidad de las 136 denuncias recibidas en la Secretaría de esta Comisión en el periodo comprendido del 28 de septiembre de 2017 y el 28 de septiembre de 2018, se calificaron para investigación 40; es decir, el 29,41%, lo cual denota que la mayoría de las denuncias recibidas no pertenecen al ámbito de acción de esta Comisión, no obstante, en atención al principio constitucional de petición, las denuncias son recibidas y respondidas. Cabe señalar que, de las 40 denuncias calificadas, en 17 de ellas se recomendó la toma de acciones, debido a que producto de las investigaciones respectivas, se observó particularidades que debían ser puestas en conocimiento de las autoridades correspondientes, según lo prescrito en la Ordenanza Metropolitana 116, lo cual denota que en el 42,5% de las investigaciones se identificaron particularidades que podrían devenir en la determinación de responsabilidades de funcionarios municipales.

7. RECOMENDACIONES

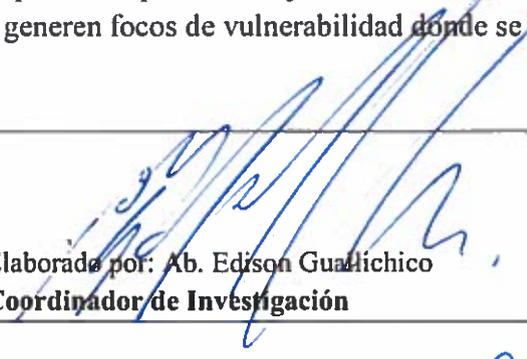
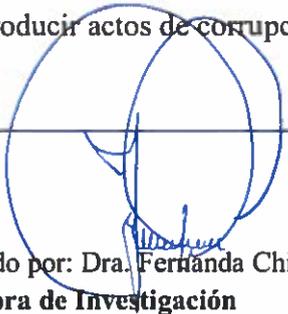
Por todo lo antes mencionado se recomienda que, las competencias, así como el ámbito de acción de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción deben ser socializados de mejor manera través de la Jefatura de Comunicación; así como también, a través de la Secretaría de Comunicación del DMQ, a fin de que la ciudadanía conozca los servicios que ésta puede brindar en la efectiva lucha contra la Corrupción.

Que se inste a las diferentes instituciones municipales a fin de que brinden la colaboración necesaria para la presentación de denuncias, así como facilitar el despliegue por parte de esta Comisión para la determinación de indicios de actos de corrupción.

Instar a las entidades, dependencias y empresas municipales sobre la importancia que tienen de dar atención a las recomendaciones emitidas por Quito Honesto, producto de las investigaciones realizadas, pues el objetivo de estas es mitigar, evitar y de ser el caso sancionar los temas de corrupción a nivel municipal.

Concientizar a las autoridades de todas las dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre la importancia de establecer los controles necesarios dentro de

los procesos que se manejen internamente en cada una de las instituciones con el fin de evitar se generen focos de vulnerabilidad donde se puedan producir actos de corrupción.

 Elaborado por: Ab. Edison Gualichico Coordinador de Investigación	 Revisado por: Dra. Fernanda Chiriboga Arico Directora de Investigación
 Aprobado por: Ab. Juan Carlos Rivadeneira M. PRESIDENTE DEL GAD DMQ CMLCC	

