

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad de los estados, menoscaba la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y sus funcionarios y pone en grave riesgo los derechos fundamentales de las personas. Para tener una visión clara de la corrupción tenemos que entender que no es un fenómeno unitario ni unidireccional, no se concentra en un solo sector económico o social, en una sola institución, y por ende no se explica por un solo factor, por el contrario, la corrupción tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico.

Una de las tantas consecuencias de la corrupción es la afectación en el acceso a servicios públicos básicos del ser humano, como la educación, salud o justicia, hasta los grandes desvíos de fondos públicos: es claro que la corrupción afecta a la economía del país y a la economía doméstica de los ciudadanos.

Para la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), *“la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana...”* (preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción).

Continúa este documento diciendo que *“este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo”*.

Según esta misma Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción, (...) *“la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces”*

Entre las formas de corrupción, el soborno (*en adelante soborno o cohecho*), lamentablemente, es una de las que se encuentra más presente en los distintos niveles de gobierno en todo el mundo. Para constatarlo basta con observar algunas reseñas de órganos internacionales que estudian este flagelo.

Cuando hablamos de soborno o cohecho, hablamos de ofrecer, prometer, dar, aceptar o solicitar cualquier beneficio indebido sea este económico o no, directo o indirecto, independientemente como o donde se dé y sea cual sea su valor, que suponga:

- Un incentivo o recompensa para que una persona actúe o deje de actuar movida por este beneficio dejando a un lado sus responsabilidades o;
- Suponga una contravención a la normativa legal vigente.

Según datos de Transparencia Internacional o el Fondo Monetario Internacional, los actos de soborno devoran entre un 2% a un 3% el Producto Interno Bruto (en adelante PIB) mundial cada año, esto representa aproximadamente entre 2,5 y 3 miles de millones de dólares americanos anualmente, suficiente para sacar de la pobreza a millones de ciudadanos de varios países del mundo. Esto beneficia a unos pocos y significa que la sociedad paga por productos, servicios e inversiones, costos más caros y de inferior calidad.

Por otro lado, el Barómetro Mundial de la Percepción de la Corrupción del año 2016, realizado por Transparencia Internacional donde se encuestaron a más de 140.000 personas de unos 107 países, 1 de cada 3 ciudadanos del mundo piensa que la corrupción es uno de los mayores problemas que afecta a su país, el 53% piensa que sus gobiernos no están haciendo nada por luchar contra este acto y solo el 23% piensa que lo están haciendo bien. 1 de cada 6 ciudadanos admiten haber pagado sobornos para el acceso a los servicios públicos, mientras muchos se quedan en silencio frente a este problema, ya que 1 de cada 5 víctimas de pagos de soborno realizan la respectiva denuncia y 2 de 5 sufren represalias por este hecho (<http://transparencia.org.es/barometro-global-corrupcion-2017/>)

En este mismo orden de ideas, según este mismo estudio en países como Chile, Argentina, Paraguay, Santo Domingo, entre otros, los ciudadanos encuestados, en más de un 55%, respondieron que creen que la mayoría de los funcionarios públicos están inmiscuidos en casos de corrupción, mientras y 45% en promedio por país piensa que solo algunas personas están o son parte de este tipo de actos. Cuando se les preguntó, en estos mismos países, si ha aumentado o disminuido la corrupción el promedio por país piensa en un 60%, que ha aumentado considerablemente para el 2016, estando Chile con una de las mayores percepciones sobre este ítem con un 80% y Venezuela con un 87%.

En Ecuador los datos no son alejados de esta realidad, un 35% piensa que la mayoría de los funcionarios públicos están inmiscuidos en actos de corrupción y el otro 52% piensa que algunos funcionarios sólo son partícipes en actos corruptos. Por otro lado sobre el aumento/disminución de la corrupción en Ecuador 53% piensa que ha aumentado, mientras solo el 14% piensa que ha disminuido considerablemente.

Aun y cuando estos datos son alarmantes, esta misma encuesta ha arrojado que casi 9 de cada 10 personas señalaron que estarían dispuestas a actuar contra la corrupción, y dos tercios de aquellos a quienes se les pidió el pago de un soborno se habían negado a hacerlo, lo que sugiere que los gobiernos, la sociedad civil y el sector empresarial deben intensificar sus esfuerzos para conseguir que las personas contribuyan a revertir la corrupción.

Si llevamos estos datos de Transparencia Internacional o el Fondo Monetario Internacional, al Ecuador, tenemos entonces que, si un 2% a un 3% del PIB de nuestros países se pagan en soborno, en Ecuador representa unos 2 mil millones de dólares americanos por año, ocupando el puesto 120 entre los países más corruptos, donde el primero es el percibido como el menos corrupto. Además, Ecuador ocupa el noveno puesto entre los más corruptos del continente americano, lo que necesariamente debe llamar la atención de todos, así como de la inmediata acción.

Dentro de los datos obtenidos por la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción – Quito Honesto- se ha establecido en reiteradas oportunidades el problema de la corrupción, pero en los mismos no se trata el problema del soborno como un tipo aislado de corrupción, por lo que no se ataca directamente este flagelo, sino que se hace en líneas generales como podrá observarse en el estudio para Prevenir la Corrupción en el Ámbito de la Contratación Pública, de fecha 24 de enero de 2017.

Para luchar en contra de estas estadísticas algunos países ya han puesto manos a la obra, pues no basta con realizar ajustes técnicos a leyes específicas contra la corrupción. Se necesita implementar con urgencia reformas sistémicas profundas que puedan contrarrestar el creciente desequilibrio de poder y riqueza, empoderando a los ciudadanos y a los funcionarios públicos para que pongan freno a la impunidad generalizada por la corrupción, exijan que los poderosos rindan cuentas y realmente tengan voz en las decisiones que afectan su vida diaria. Los canales de denuncia de actos de corrupción deben ser seguros y ofrecer protecciones a los denunciantes.

Países vecinos como Perú y Chile, poniéndose frente a muchos países del mundo, han comenzado a implementar en sus órganos públicos la primera y novedosa norma internacional para la aplicación de un Sistema de Gestión Antisoborno en cualquier tipo de organización, la Norma ISO 37001. Esta norma internacionalmente aceptada recoge las mejores prácticas mundiales para la lucha contra el soborno, especifica los requisitos y proporciona una guía para **establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar** un sistema de gestión contra este tipo de corrupción.

Según la propia Constitución del Ecuador, específicamente en el numeral 6 del artículo 3, se señala que es un deber primordial del estado *“Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción”*. La Constitución continúa diciendo en su artículo 227 que *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.

Relacionado con lo anterior, el Plan Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, diseñado por la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, establece entre sus objetivos prioritarios el de **"alcanzar una gestión pública transparente, ética y eficiente"** y **"erradicar la cultura de tolerancia y permisividad frente a la corrupción"**; objetivos que tienen que ver con profundas transformaciones en las instituciones y en las personas que las construyen; en el afianzamiento de la transparencia como eje de la gestión pública; en las relaciones entre lo público y lo privado, el Estado y la ciudadanía; y

en la implementación de estrategias y acciones encaminadas a combatir la corrupción. En este sentido, el Servicio Nacional de Contratación Pública ente rector de la contratación pública, ha determinado dentro de sus principales ejes de acción la revolución ética y transparente.

Si bien es cierto la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción – Quito Honesto- mediante la resolución Nro. 001-GAD-DMQ-CMLCG-GV-2017, establece la Metodología para el Desarrollo de un Mapa de Vulnerabilidades a Efectos de Prevenir la Corrupción en los Procedimientos Administrativos en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), sus Entidades Adscritas y Empresas Públicas, ésta se erige únicamente como una guía para la lucha en contra de la corrupción en general. Sin embargo, no se establecen indicadores, ni gestiones de riesgos o de no conformidades, ni indicadores que permitan el mejoramiento continuo de la institución para la lucha real en contra de este problema, y mucho menos se tiene el correcto tratamiento de los riesgos propios del cohecho como el tipo de corrupción más practicado a nivel mundial.

Por otro lado, esta resolución no establece un proceso de auditoría externa por un ente totalmente ajeno al Municipio o a sus instituciones, por lo que deja en tela de juicio la veracidad de los datos suministrados por el mismo ente, así como también los controles internos o externos establecidos de forma independiente y sin verificación alguna.

La norma ISO 37001, es un sistema de gestión certificable, para la parte interna y externa de las instituciones públicas, lo que permite a la organización evidenciar públicamente su compromiso y esfuerzo, destinado a prevenir, detectar y gestionar adecuadamente posibles conductas delictivas de soborno.

Comprende requisitos que son aplicables a organizaciones e instituciones de cualquier tamaño, sector y naturaleza, pudiendo ser del sector público o privado. En su preparación han participado más de 80 expertos procedentes de 28 países participantes y está basado en las mejores prácticas internacionales (véase como ejemplo, Transparencia Internacional, OCDE, ONU, etc).

Los recientes ejemplos de corrupción a nivel mundial y especialmente nacional, determinan la urgencia de implementar mecanismos efectivos para garantizar una gestión transparente que asegure el uso honesto y adecuado de los recursos públicos y una mejora continua en la calidad de la gestión público y de los servicios públicos.

La adopción de la norma ISO 370011 permitirá la implementación en todas las entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desarrollen sistemas efectivos de gestión antisoborno que además estén sujetos a la constante autoevaluación y periódicamente a una evaluación externa, para lograr mejoramiento continuo de las políticas de control que se pretenden establecer.

Este sistema de gestión antisoborno permitirá identificar los riesgos de soborno en todas las entidades municipales, sus causas y consecuencias, la afectación a la gestión municipal y establecerá políticas anticorrupción, acciones, mecanismos y procedimientos así como indicadores para su evaluación. Además incluye la capacitación anti-soborno al personal por tipo de puesto y de acuerdo a los riesgos de cada perfil.

Se trata entonces, de dotar de mayor efectividad el correcto control de estos actos en el que el ofrecimiento de cantidades de dinero u otras compensaciones (tales como favores, promesas, dádivas o ventajas) a un funcionario público, en cualquiera de sus niveles, sea tratado correctamente e investigado.

### **CONSIDERANDO**

Que el Artículo 3 de la Convención Americana Contra la Corrupción establece Artículo 3 Medidas preventivas. A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el numeral 5 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador establece Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 5. Fiscalizar los actos del poder público.

Que el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador establece Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador establece Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Que, el artículo 29 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización establece Art. 29.- Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.- El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización.

Que, la corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad de los municipios, menoscaba la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y sus funcionarios y pone en grave riesgo los derechos fundamentales de las personas.

Que, que la práctica del soborno contribuye a la pérdida de la calidad humana y profesional de las personas involucradas con el Municipio Metropolitano de Quito y, en consecuencia, se deteriora lo más importante para el buen funcionamiento del mismo.

Que, con la práctica de los sobornos, los ciudadanos sufren pérdidas económicas, mientras algunos funcionarios públicos toman decisiones para su lucro, lo que trae como consecuencia la disminución del desarrollo y una consecuencia negativa en el bienestar económico.

Que, según datos de Transparencia Internacional o el Fondo Monetario Internacional, los actos de soborno devoran entre un 2% a un 3% el Producto Interno Bruto (en adelante PIB) mundial cada año, esto representa aproximadamente entre 2,5 y 3 billones de Dólares Americanos anualmente

Que, con el objeto de disminuir eficazmente los índices de corrupción en el Distrito Metropolitano de Quito, muy especialmente de su alcaldía y sus empresas públicas, así como para incrementar el nivel de desempeño en la lucha contra el cohecho o soborno.

Que, con el objeto de fortalecer los índices de legitimidad, actuando como una municipio eficiente y transparente, que represente a la comunidad mediante el ejercicio activo del control político y el debate democrático.

Que, existe una necesidad real la de que el Municipio Metropolitano de Quito, entidades adscritas y las Empresas Públicas del Distrito Metropolitano se doten de sistemas de organización y gestión que les coadyuven a prevenir los sobornos en general, incluyendo, pero no limitándose a los de naturaleza penal.

Que, ISO 37001, Sistema de Gestión Antisoborno, es la primera norma mundial ISO, de carácter voluntario y certificable, internacionalmente aceptada y reconocida para la gestión y certificación de la correcta implementación de un sistema de gestión contra el soborno, la cual recoge las mejores prácticas mundiales, tales como Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales e Internacionales (OCDE 1997), principios de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA, Estados Unidos de Norte América, 1977), principios y directrices de la UK Bribery Act (Parlamento del Reino Unido, Abril de 2010), entre otras.

## **EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

### **EXPIDE:**

### **RESOLUCIÓN PARA ADOPTAR EN EL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO, SUS ENTIDADES ADSCRITAS, ASÍ COMO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS UN PLAN DE GESTIÓN ANTISOBORNO BAJO LA NORMA ISO 37001-2016**

**Art. 1.-** El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y todas las Empresas Públicas Metropolitanas deberán adoptar un Plan Antisoborno, enmarcado en el Sistema de Gestión ISO 37001-2016 (Sistema de Gestión Antisoborno), publicado por la Organización Internacional de Normalización (en adelante ISO), en fecha 15 de octubre de 2016, para prevenir, detectar y reaccionar ante el cohecho en las unidades de mayor riesgo

del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas, en la ejecución de sus procesos y el desarrollo de sus funciones.

**Art. 2.-** La implementación del Sistema de Gestión Antisoborno ISO37001-2016 tiene como objeto:

1. Promover la implementación de un sistema de gestión para la lucha contra la corrupción.
2. Institucionalizar en la administración pública municipal las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra los actos de corrupción.
3. Desarrollar una estrategia administrativa eficaz e integral contra la corrupción representada por el cohecho y que debe necesariamente estar fundamentada en las mejores prácticas internacionales para la lucha contra este flagelo.
4. Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir el cohecho. articulado a su vez entre los distintos actores del sector público municipal.
5. Lograr el compromiso de la sociedad en la participación y fiscalización activa en la lucha contra el cohecho, estableciendo canales claros de denuncia y el derecho de la debida protección del denunciante.

**Art. 3.-** La implementación del Sistema de Gestión Antisoborno ISO37001-2016 tiene como objetivos específicos:

1. Planificar las estrategias para la lucha contra el cohecho institucional y la atención al ciudadano.
2. Promover la eficiencia administrativa y la conciencia social de transparencia en el ejercicio público, que integre igualmente mecanismos de participación de los ciudadanos, para que conozcan las acciones que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas están ejecutando para la lucha en contra del cohecho.
3. Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
4. Diseñar, evaluar y promover la política pública en materia de antisoborno en el Municipio del Metropolitano de Quito, entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas.
5. Determinar e instrumentar los mecanismos para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de cohecho, en especial sobre las causas que los generan.
6. Adoptar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos relacionados con el cohecho activo o pasivo, así como mejorar el desempeño del control interno financiero y no financiero de las unidades.
7. Valorar los riesgos del cohecho, con un análisis y evaluación tanto del riesgo propiamente dicho y del riesgo residual, que permita determinar la naturaleza de los controles que deben ser implementados para la lucha en contra de este flagelo.
8. Implementar un plan de formación continua a servidores públicos y ciudadanía sobre el cohecho, sus consecuencias y la lucha en contra de estos hechos, esto mediante un cronograma de formación continua.

**Art. 4.-** La implementación del Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001 deberá desarrollarse de manera homogénea en lo general y de acuerdo con su naturaleza, cultura organizacional, complejidad operativa, atribuciones, circunstancias, presupuesto, infraestructura, entorno normativo y nivel de automatización que le corresponde a cada entidad pública en lo particular.

**Art. 5.-** El Plan Antisoborno bajo la norma ISO 37001 será auditado institucionalmente y por un órgano externo independiente, quienes realizarán evaluación y seguimiento a los riesgos de corrupción, a través de la ejecución de evaluaciones establecidas en un programa de auditorías internas y externas, a los fines de realizar el respectivo seguimiento a los controles establecidos para mitigar los riesgos de corrupción.

**Art. 6.-** Para el cabal cumplimiento del artículo anterior, las auditorías externas bajo la norma ISO 37001-2016 a las unidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas deberán ser debidamente auditadas y certificadas en sus procesos, sistemas o servicios por un organismo de certificación debidamente acreditado para tales efectos bien por estar acreditado o en fase de acreditación (con aporte de evidencias) por un organismo de acreditación reconocido por el International Accreditation Forum.

**Art. 7.-** El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas deben alentar a toda su cadena de suministros, empresas públicas, empresas privadas, economía popular y solidaria, sociedades con o sin ánimos de lucro, sin importar su tamaño, para que diseñen y adopten controles internos adecuados, medidas o programas de ética y cumplimiento para la prevención y detección del cohecho o el cohecho.

**Art. 8.-** El presente Plan de Gestión Antisoborno bajo la norma ISO 37001-2016 será de carácter obligatorio para todos los entes municipales y deberá utilizarse de manera permanente en todos los ámbitos institucionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y las empresas públicas metropolitanas. Todos los órganos adscritos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, empleados y contratistas darán estricto cumplimiento a lo dispuesto.

Todos los entes públicos municipales están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la adecuada implementación del sistema de gestión ISO 37001.

**Art. 9.-** En el plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de esta resolución la Administración General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de los órganos competentes, iniciará el proceso de implementación y posterior certificación del sistema de gestión ISO 37001-2016 para todas las unidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus entidades adscritas, inclusive aquellas que gozan de autonomía administrativa y financiera.

**Art. 10.-** En el plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de esta resolución cada empresa pública metropolitana, a través de los órganos competentes, iniciará el proceso de implementación y posterior certificación del sistema de gestión ISO 37001-2016.

**Art. 11.-** En el presupuesto general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus entidades adscritas y en el presupuesto general de las empresas públicas metropolitanas, se incluirá una partida presupuestaria para la ejecución de esta resolución.

La implementación de esta normativa deberá ser considerada en los presupuestos de las entidades metropolitanas para el ejercicio económico 2019

## **DISPOSICIONES GENERALES**

**Primera:** Se acuerda publicar la presente resolución en todos los medios de comunicación, a fin de difundir su contenido por ser de interés público.

**Segunda:** Oficiar a todas las entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas, empresas públicas metropolitanas, y demás entidades municipales el contenido de la presente resolución, por ser de interés público.

**Disposición Final.-** La presente resolución entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.