

Retos 2020:

Gobierno y Administración pública



Carlos Paladines
Coordinador



RED ECUATORIANA DE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Retos 2020:

Gobierno y Administración pública

Carlos Paladines
Coordinador



Dirección
Editorial



RED ECUATORIANA DE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESPAMMFL
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA
AGROPECUARIA DE MANABI MANUEL FELIX LOPEZ



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



UNIVERSIDAD
DE LOS HEMISFERIOS
DILE AL MUNDO DE DONDE VIENES



UIDE
Powered by
Arizona State University



unl

Universidad
Nacional
de Loja



UTPL
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

364.1323

P1538r

Paladines, Carlos

Retos 2020: Gobierno y Administración pública / Carlos Paladines Camacho, Alfonso De Plaza Solórzano, David Leonardo Almanza Sánchez, David Molina Romo, Franklin L. Cumbal Simba, Luis Eduardo Pavón Rosero, Mario Enrique Conza Ojeda, Paulo César Carrión, autores y la coordinación de Carlos Eduardo Paladines Camacho. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021
216 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-055-7

1. Administración pública 2. Gobierno 3. Corrupción administrativa 4. Corrupción política 5. Corrupción jurídica 6. Lesa humanidad-corrupción 7. Responsabilidad administrativa 8. Corrupción administrativa-compras públicas 9. Selección de personal 10. Administración pública-salud-Ecuador 11. Colombia 12. Chile 13. Ecuador.
I. Título

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Escuela de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí

Manuel Félix López (ESPAM MFL)

Calles 10 de Agosto No. 82 y Granda Centeno

Teléfono: (593 5) 685 035/048

Manabí-Ecuador

www.espam.edu.ec

Información: espam@espam.edu.ec

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Avenida 12 de Octubre 1076 y Vicente Ramón Roca

Tel.: (593 2) 299 1700

Quito, Ecuador

www.puce.edu.ec

Información: info@puce.edu.ec

Universidad de los Hemisferios (UHE)

Paseo de La Universidad Nro. 300 y Juan Díaz (Iñaquito Alto)

Tel.: (593 2) 4014 143

Quito, Ecuador

www.estudia.uhemisferios.edu.ec

Información: dianah@uhemisferios.edu.ec

Universidad Internacional del Ecuador Powered by Arizona (UIDE)

Av. Simón Bolívar y Av. s/n Jorge Fernández

Tel.: (593 2) 298 5600

Quito, Ecuador

www.uide.edu.ec

Información: ptorres@uide.edu.ec

Universidad Nacional de Loja (UNL)

Ciudad Universitaria “Guillermo Falconí Espinosa”.

Av. Pío Jaramillo Alvarado y Reinaldo Espinosa. Sector La Argelia

Tel.: (593 7) 254 7252

Loja, Ecuador

www.unl.edu.ec

Información: rector@unl.edu.ec

Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

San Cayetano Alto

Tel.: (593 7) 370 1444

Loja, Ecuador

www.utpl.edu.ec

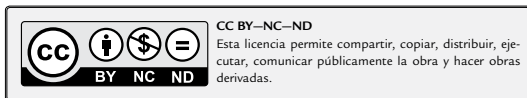
Información: dfgarciax@utpl.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez
© IAEN, 2021

En colaboración con:



Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Comité científico de la Regap.....	9
Comité organizador de la Regap	11
Sobre los autores.....	13
Presentación	17
Introducción	21

Capítulo 1

Corrupción de lesa humanidad.....	25
<i>Carlos Eduardo Paladines Camacho</i>	
1. Introducción.....	25
2. Desarrollo de la propuesta	26
3. Conclusiones.....	61
4. Referencias bibliográficas	65

Capítulo 2

Nuevo manejo público, captura de Estado y la cultura de la corrupción en la organización pública colombiana	69
<i>David Leonardo Almanza Sánchez y Alfonso De Plaza Solórzano</i>	
1. Introducción.....	69
2. Desarrollo de la propuesta	71
3. Guía metodológica Índice de Susceptibilidad a la Captura Organizacional	88
4. Conclusiones.....	92
5. Referencias bibliográficas	94

Capítulo 3

Lucha contra la corrupción en compras públicas, de política a hechos: Chile y Ecuador, análisis comparativo	99
<i>Enrique Conza Ojeda</i>	
1. Introducción.....	99
2. Desarrollo de la propuesta	101
3. Compras públicas en Chile frente a Ecuador, análisis del marco legal y su aplicación.....	112

4. Conclusiones.....	122
5. Referencias bibliográficas	124

Capítulo 4

Las compras públicas sostenibles en Ecuador: un análisis desde su marco normativo.....	127
---	------------

Paulo César Carrión Gualán

1. Introducción.....	127
2. Desarrollo de la propuesta	129
3. Estado de las CPS en Ecuador: análisis descriptivo del marco normativo	139
4. Conclusiones.....	148
5. Referencias bibliográficas	149

Capítulo 5

La selección de personal del sector público en Ecuador: claroscuros del sistema de ingreso a la función pública	155
--	------------

David Molina Romo

1. Introducción.....	155
2. Marco teórico.....	162
3. Evidencias empíricas	168
4. Conclusiones.....	178
5. Referencias bibliográficas	180

Capítulo 6

La prevención de enfermedades catastróficas como política pública en Ecuador. Caso de estudio: insuficiencia renal crónica.....	185
--	------------

Luis E. Pavón y Franklin L. Cumbal

1. Introducción	185
2. Marco teórico para la discusión	188
3. Resultados	191
4. Política de prevención	201
5. Conclusiones	209
6. Referencias bibliográficas	211

Conclusiones	215
---------------------------	------------

Comité científico de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap)

1. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López (Espam MFL)

- Cecilia Parra Ferié
- Lenin Vera Montenegro
- Baly Vera Montenegro

2. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch)

- Ernesto Bonilla
- Oscar Parada

3. Ide Business School

- Gisela Montalvo

4. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

- Irma Jara Íñiguez
- Andrea Carrión
- Andrés Abad
- Carlos Paladines
- Paúl Cisneros
- Víctor López

5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

- Efrén Guerrero

6. Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)

- Edison Mafla
- Jairo Rivera

7. Universidad Central del Ecuador (UCE)

- María Mercedes Gaviláñez
- María Augusta Espín
- Eduardo Pavón
- Franklin Cumbal
- Paúl Torres

8. Universidad del Azuay (UDA)

- Fernando Córdova León
- José Chalco Salgado

9. Universidad de Los Hemisferios (UDH)

- Daniel Barragán
- Juan Ignacio Burneo

10. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)

- María Fernanda Bastidas Pérez

11. Universidad Nacional de Loja (UNL)

- Édgar Mauricio Burneo Álvarez
- Paúl Stewart Cueva Luzuriaga

12. Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC)

- Sofía Zapata
- Gabriela Cuadrado
- Vladimir Pérez

13. Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

- Jéssica Ordóñez
- Diego García
- Daniel Maldonado
- Kevin Jiménez
- Mario Contreras

Comité organizador de la Regap

1. **Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López (Espam MFL)**
 - Baly Vera
2. **Escuela Superior Politécnica de Chimborazo**
 - Roberto Villacrés
3. **IDE Business School**
 - Gisela Montalvo
4. **Instituto de Altos Estudios Nacionales**
 - Carlos Paladines
5. **Pontificia Universidad Católica del Ecuador**
 - Efrén Guerrero
6. **Universidad Andina Simón Bolívar**
 - Edison Mafla
7. **Universidad Central del Ecuador**
 - Miguel Sánchez
8. **Universidad de Los Hemisferios**
 - Daniel Barragán
9. **Universidad del Azuay**
 - Mario Merchán
10. **Universidad Internacional del Ecuador**
 - Jorge Baeza
11. **Universidad Nacional de Loja**
 - José Maldonado
12. **Universidad Politécnica Estatal del Carchi**
 - Sofía Zapata
13. **Universidad Técnica Particular de Loja**
 - Diego García

Sobre los autores

Carlos Eduardo Paladines Camacho

Docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador. Ph. D. (c) en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica de Quito; Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares, título otorgado por la Naval Postgraduate School, Faculty of National Security Affairs, Center of Civil Military Relations, Monterey, California; y especialista en Derecho Empresarial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Asesor jurídico de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador, 2003-2005. Miembro fundador de la Fundación Alianza Estratégica, 2006. Secretario de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes del H. Congreso Nacional del Ecuador, 2007. Asesor jurídico de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2010. Procurador y asesor de Rectorado del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2011-2012. Docente investigador del IAEN desde el año 2014.

Alfonso De Plaza Solórzano

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con amplio recorrido profesional en análisis financiero y presupuestal.

David Leonardo Almanza Sánchez

Administrador público egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Durante varios años se ha dedicado a la investigación de cultura organizacional y procesos de institucionalización en entidades públicas; en lo profesional realiza análisis, diseños y rediseños organizacionales en el sector público en Colombia.

David Molina Romo

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Magíster en Gestión de Proyectos por la Universidad Técnica Particular de Loja. . En la actualidad es candidato a doctor del programa de doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza Global” de la Universidad de Salamanca (España). Diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Territorial (Flacso Chile y Organización de los Estados Americanos) y en Liderazgo Local y Gobernanza Territorial impartido por la Secretaría General Iberoamericana y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid-España). Estancia de investigación durante los años 2006-2008 en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina), como becario de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (Aecid). Especialista de Planificación y Proyectos en el Consejo de Seguridad Ciudadana del cantón Cuenca desde enero de 2013 a la actualidad.

Franklin L. Cumbal Simba

Economista, MBA, magíster en Educación y Ph. D. (c) en Filosofía y Letras, exdirector de la carrera de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Central del Ecuador. Es docente universitario, autor de obras y publicaciones de relevancia.

Luis Eduardo Pavón Rosero

Ingeniero en Administración de Empresas, MBA, en fase de titulación del doctorado en Gobernanza y Gestión Pública. Es funcionario público de carrera a nivel jerárquico superior, además de docente universitario, autor de varios libros y publicaciones dentro y fuera del país.

Mario Enrique Conza Ojeda

Ingeniero en Sistemas y abogado, con un diplomado en Investigación y Proyectos, en la actualidad es egresado de la Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública en la Universidad Andina Simón Bolívar. Cuenta con experiencia en algunas entidades públicas como director de Planificación, subgerente de Proyectos, especialista

de Contratación Pública y asesor ministerial. Fue ganador en el 2014, con la primera nominación, en el Concurso Nacional de Ensayos de Contratación Pública organizado por el Sercop. En la actualidad es abogado en libre ejercicio y, bajo el nombre comercial Conzeiler, dedicado al derecho administrativo y contratación pública en Ecuador.

Paulo César Carrión

Máster interuniversitario en análisis y gestión del territorio de la Universidad Rovira i Virgili y la Universidad de Granada de España, es candidato a Ph. D. internacional de la URV y Charles University. Forma parte del grupo de consultores para la Unión Europea y el Fondo de Desarrollo Regional de España (proyecto Chora). Es investigador principal del proyecto de cooperación internacional de la fundación URV Solidaria “Planificación Sostenible en Territorios de la Amazonía Ecuatoriana”. Ha sido ponente en diferentes congresos en España y Ecuador y expositor para la Diputación de Tarragona. Se ha desempeñado como director departamental y coordinador de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el GAD Municipal de Francisco de Orellana. En la actualidad es director y docente de la Escuela de Formación para Servidores Públicos del Ecuador (Efsep) y docente de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Presentación

LA RED ECUATORIANA de Gobierno y Administración Pública (Regap),¹ con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en noviembre de 2018 iniciaron la planificación de un Congreso Internacional denominado **Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina**, a realizarse del 14 al 18 de octubre de 2019. El objetivo se centró en identificar los retos a los que se enfrenta la región al concluir la segunda década del siglo XXI. Se plantearon los siguientes ejes temáticos: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

El primer eje fue seleccionado porque, además de ser el tema principal de la Regap, permitía dar continuidad a las actividades conjuntas desarrolladas desde el año 2017, de las cuales se logró las siguientes publicaciones: *Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017* (2018); *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública I* (2019); y *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública II* (2019). Los cambios en los modelos de gestión pública experimentados en la región desde inicios del siglo XXI ameritaban una revisión de aquellos desafíos de mayor preocupación en el ámbito de la administración pública.

1 Red académica conformada por las siguientes universidades: IDE Business School; Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix (Espam MF); Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch); Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Universidad Andina Simón Bolívar (UASB); Universidad Central del Ecuador (UCE); Universidad de los Hemisferios (UDH); Universidad del Azuay (UDA); Universidad Internacional del Ecuador (UIDE); Universidad Nacional de Loja (UNL); Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC); Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL); e Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

La selección del segundo eje responde a la prominente expansión de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, en que diecisiete de los veinte países de la región ya son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y de los cuales varios países ya han superado su segundo plan de acción, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, por lo que se juzgó pertinente explorar los logros alcanzados y las limitaciones aún por superar. El tercer eje se concentró en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, para verificar avances en materia de gestión local de las políticas públicas, así como determinar los nudos críticos presentes hasta la actualidad.

La selección de los ejes tuvo eco y al concluir la primera fase del congreso se receptaron 182 trabajos/resúmenes desde distintos países, como Argentina (5), Bolivia (1), Brasil (1), Chile (7), Colombia (86), Costa Rica (1), República Dominicana (4), Guatemala (1), Honduras (1), México (6), Panamá (6), Perú (8), Paraguay (1), Portugal (1), Uruguay (3) y Ecuador (50).

Sin embargo, en medio de un contexto regional de protestas en contra de distintos Gobiernos en la región que acontecieron durante el año 2019, el congreso tuvo que suspenderse, con la posibilidad de no llegar a realizarse. La situación política se mostraba bastante compleja. A los permanentes reclamos políticos en Nicaragua y Venezuela, en agosto Paraguay y Argentina se sumaron como los primeros países en evidenciar descontentos sociales; al poco tiempo Perú, Honduras, Chile, Bolivia y Colombia también presentaron importantes y prolongadas manifestaciones en contra de sus Gobiernos.

Ecuador no fue la excepción y durante las primeras semanas de octubre, ante una difícil situación de seguridad, el Gobierno decretó el estado de emergencia nacional, para hacer frente a actos vandálicos, de considerable gravedad, que tuvieron lugar en Quito en instalaciones públicas estratégicas del país.

No obstante, los tres libros académicos que se presentan como resultado de la Convocatoria al Congreso Internacional Retos 2020:

Gobierno y Administración Pública en América Latina han superado barreras extremas para su publicación. Estos recogen artículos que lograron franquear diversas dificultades por los efectos de las manifestaciones en Ecuador y, como se señaló, en varios países de la región; sin embargo, las ponencias se efectuaron del 14 al 19 de noviembre en Quito, Loja y Tulcán, gracias a la persistencia de la Regap y en particular de las universidades sede de dichas fechas (Universidad Central del Ecuador para Quito, Universidad Nacional de Loja y Universidad Politécnica Estatal del Carchi para Tulcán), que lograron que se cuente con un considerable número de artículos para cada uno de los ejes del congreso: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

En diciembre de 2019, a pocas semanas del congreso, en Wuhan, China, se detectó por primera vez el virus covid-19 y en marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia del coronavirus, debido a su afectación a escala global. A pesar de las medidas de confinamiento dictadas en Ecuador a partir de esa fecha, los libros del congreso continuaron su proceso de edición, por lo que se logra presentarlas en publicación digital para que sus contenidos puedan ser aprovechados por docentes, investigadores, expertos no académicos, servidores públicos, autoridades y estudiantes de la Administración pública de América Latina.

Las protestas latinoamericanas de 2019 y la nueva realidad a la que se enfrenta el mundo por la pandemia en el año 2020 han permitido ratificar la necesidad de investigar y generar nuevos conocimientos en materia de gobierno y Administración pública. Los contenidos de los tres libros del Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina apuntan en esa dirección.

En materia de *Gobierno y Administración pública*, la lucha contra la corrupción se posiciona en primer lugar, junto a temas de búsqueda de mayor transparencia en los procesos de selección de personal y de eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Respecto a *Gobierno abierto* presenta experiencias y desafíos para la región en cabildos populares, certificación de la calidad del servicio

público, transparencia y acceso a la información, así como gobierno electrónico y protección de datos personales.

En relación con la *Gobernanza local* y la implementación de políticas públicas, la búsqueda de nuevas fuentes de energía sustentable, la prospectiva estratégica para la formulación de políticas públicas y el rediseño institucional para el ordenamiento social, son ejemplos de temas que se ponen a consideración para enfrentar los retos que la región enfrenta al culminar la segunda década del siglo XXI.

Carlos Paladines

Introducción

LA PRESENTE PUBLICACIÓN incorpora seis artículos seleccionados en el eje de Gobierno y Administración pública del Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina, que tiene como objetivo explorar los desafíos a los que se enfrenta la región al culminar la segunda década de siglo XXI. El primer desafío que abordan los artículos iniciales es la lucha contra la corrupción, tema imprescindible de explorar en la región luego de una década con niveles de descomposición nunca antes vistos. A renglón seguido, la contratación pública, como un segundo desafío, cobra atención para su revisión tanto en lo relativo al control de los recursos públicos, así como para los ámbitos sociales y ambientales que la misma afecta. Los artículos finales advierten como un tercer desafío para la Administración pública el fortalecimiento institucional y la profesionalización del servicio público, como elementos clave para impulsar el desarrollo integral en América Latina. Estos desafíos, si bien se analizan desde realidades nacionales de países como Colombia, Chile y Ecuador, se presentan entre los principales a resolver en la región.

El primer artículo introduce el término de corrupción de lesa humanidad. Mediante un análisis histórico compara los fundamentos jurídicos que dieron origen a la configuración de los delitos de lesa humanidad a finales de la Segunda Guerra Mundial, con las realidades y efectos que presenta la corrupción en la actualidad, en particular en los países de menor desarrollo económico. La identidad de los bienes jurídicos protegidos, así como de los elementos constitutivos de ambos tipos de delitos, se exponen para evidenciar que en la región puede establecerse el reto de luchar contra la corrupción desde el ámbito de los derechos humanos para salvaguardar el presente y futuro de la sociedad.

El segundo artículo incorpora el término índice de susceptibilidad a la captura organizacional, para fundamentar la captura del Estado por intereses particulares en países cuyas administraciones públicas presentan bajos niveles de desarrollo administrativo y organizacional. Ilustra como la “burocracia clientelista” sucumbe frente a los intereses corporativos de las grandes empresas, favoreciendo a la corrupción como mecanismo referente para la toma de decisiones públicas. Concluye evidenciando que mecanismos como la contratación directa de prestación de servicios afectan de manera directa a la administración pública, al debido resguardo de los fondos públicos a ella conferidos y a la generación de actos de corrupción.

El tercer artículo explora la normativa de contratación pública de países con altos y bajos índices de percepción de la corrupción, para identificar factores que permitan prevenir la corrupción y asegurar transparencia en la adquisición de bienes y servicios públicos. Mediante un análisis comparativo entre Chile y Ecuador, confronta la configuración de portales de compras públicas, organismos rectores de la contratación pública y mecanismos de transparencia y publicidad de la información para evitar desvío de fondos públicos, sobornos y usos de la función pública para beneficio personal, en ambos países.

El cuarto artículo se concentra en las compras públicas sostenibles. Revisa la realidad normativa del Ecuador, frente a los parámetros internacionales que las sustentan. La contratación pública, como política pública supera el análisis de menor costo, para evaluar sus efectos en el desarrollo económico y social, así como en la preservación medioambiental. En este marco presenta los principales desafíos que el Ecuador debe superar para la implementación de un tipo de contratación pública que no afecte al medio ambiente y no destruya el hábitat en el que se desarrollará la juventud a futuro.

El quinto artículo, partiendo de la realidad normativa ecuatoriana, revisa los procesos de selección y contratación de servidores públicos de distintos niveles jerárquicos, para evidenciar la incidencia de la meritocracia y la profesionalización del funcionariado en la

Administración pública. Pone énfasis en agilizar las convocatorias de concursos de méritos y oposición, limitar la contratación ocasional e incorporar el uso de las tecnologías de la información, como principales elementos para fortalecer los sistemas de ingreso a la función pública. Retos presentes para el caso del Ecuador, así como para gran parte de la región, al momento de configurar sus administraciones públicas y propender a su fortalecimiento institucional.

El sexto y último artículo que se incorpora a esta publicación presenta una investigación sobre el sistema de salud del Ecuador, ámbito indispensable de abordar para poder enfrentar la nueva realidad que conllevará la pandemia del 2020 para las administraciones de la región a corto, mediano y largo plazo. Si bien se concentra en la política pública de prevención en salud sobre las enfermedades catastróficas, en general; en particular centra la atención en la insuficiencia renal crónica y la necesidad de aplicar mayores niveles de eficiencia y superar la carencia de asignación de recursos económicos oportunos, aplicables para la implantación de políticas de prevención y promoción de la salud en general.

Capítulo 1

Corrupción de lesa humanidad

Carlos Eduardo Paladines Camacho

1. Introducción

LA CORRUPCIÓN ES un vicio presente desde los mismos orígenes de la sociedad. El término corrupción, comprendido como la utilización de la función pública y sus medios, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores (RAE, 2018), lo encontraremos en análisis, debates y normativa a lo largo de distintas épocas de nuestra historia. Desde las incipientes civilizaciones; el Código de Hammurabi, primera norma escrita conocida y sus disposiciones en contra de jueces corruptos; las faltas de los administradores de los faraones (Zavala, 2013); pasando por la Grecia clásica y las reflexiones de ética y política de sus pensadores (Aristóteles, 1989; 2007); el soborno a Judas Iscariote en el huerto de Getsemaní; y el crimen *repetundarum* del derecho romano (Bialostosky, 2008), son ejemplos de que el abuso del poder público ha estado presente, al igual que diversas formas de combatirlo, desde tiempos inmemorables. Es así que, ya en la época contemporánea, “en Francia e Italia, se decía antes de los años ochenta, que la corrupción era aceite del sistema político” (Brito Berumen, 2016, p. 40).

La guerra y el conflicto de unos pueblos contra otros también ha sido parte de la historia desde principios de la humanidad. Ya sea por motivos étnicos, religiosos, territoriales, económicos o geopolíticos, existen registros de conflictos armados que datan de 12 340 y el 11 140 a. C. (Gil, 2016); de masacres sin importar sexo o edad, desde hace más de 10 000 años (University of Cambridge, 2016); y, de las primeras guerras documentadas aproximadamente hace 4500 años (Muela, 2014).

El holocausto en el que el régimen nazi, en pleno siglo xx, se gó la vida de al menos 6 millones de judíos y la guerra que en su conjunto tomó la vida de decenas de millones de personas de los diferentes países que se vieron envueltos en la Segunda Guerra Mundial (Organización de las Naciones Unidas, s. f.), conminó a la generación de un nuevo derecho internacional para juzgar a sus líderes: “los crímenes en contra de la humanidad” (Keylor, 2001). Las atrocidades de esa guerra dieron cabida a que en 1945 los Estados se integren en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se constituya el Tribunal Internacional de Justicia (1945) y en común acuerdo se suscriba la Declaración de los Derechos Humanos (1948). Un robusto andamiaje de derecho internacional se estableció para normar, juzgar y sancionar los crímenes de lesa humanidad. ¿Es razonable que ante las dimensiones extraordinarias de la corrupción se la compare con los crímenes de guerra? ¿Cuán grotesca debe ser la corrupción para que, al igual que los crímenes de guerra, se la tipifique como crimen de lesa humanidad? ¿Acaso los exorbitantes niveles de corrupción que se observan a escala global y en la región latinoamericana en particular no merecen un tratamiento similar al de lesa humanidad?

Esta investigación académica se concentra en dar respuesta a estas preguntas, en analizar los fundamentos y principios jurídicos constitutivos de los crímenes de lesa humanidad, para evaluar su aplicación en la Administración pública al enfrentar los delitos descomunales de corrupción que se constatan en la actualidad. Para el efecto, en primera instancia, se realizará una breve revisión histórica de la evolución del derecho en la tipificación de los crímenes de lesa humanidad. A renglón seguido, se explorará la normativa internacional de lucha contra la corrupción y contra la impunidad. Por último, mediante un análisis comparativo se examinará si es pertinente impulsar el establecimiento de imprescriptibilidad, incrementos máximos a la pena y la configuración de una institucionalidad internacional especializada para enfrentar la “corrupción de lesa humanidad”.

2. Desarrollo de la propuesta

Los crímenes contra la humanidad (CLH1) evidencian que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional cobra

preponderancia y la protección de los derechos humanos superó los límites de los Estados. Hasta entonces, en pleno siglo xx, “el axioma de la soberanía absoluta de los Estados era incontrovertible y la norma sancionada por el Estado Soberano era válida con sólo ser dictada por el órgano competente conforme a un procedimiento preestablecido: cualquiera fuere su contenido” (Gordillo *et al.*, 2007, p. 236).

Ecuación 1

Crímenes de lesa humanidad

(CLH1)=Protección universal contra crímenes de lesa humanidad

Elaborado por: autor (2020).

En la actualidad, por el contrario, el factor clave para la conceptualización de los CLH1 radica en que estos delitos no requieren del reconocimiento de Estado alguno, sino que operan “por imperio de normas universales inderogables constitutivas del *ius cogens*, que permiten actuar las normas contenidas en tratados, incluso en forma retroactiva y constituyen la última ratio en caso de inexistencia de norma convencional” (Gordillo *et al.*, 2007, p. 236).

2.1. Evolución de la normativa de lucha contra los crímenes de lesa humanidad

El precepto de aplicación universal de una norma se lo puede rescatar a lo largo de la evolución del derecho, como se lo evidencia por ejemplo en el derecho romano, en el *Derecho de Gentes*.¹

Los preceptos del derecho de gentes se diferencian en esto de los preceptos del derecho civil, que son no por escrito, sino por las costumbres, no de una u otra ciudad o provincia o país (*non unius vel alterius civitatis aut provinciae*), sino de todas o casi todas las naciones (*omnium vel fere omnium noíonum*) (*De leg.*, II, 19, 6) (Truyol Serra, 1980, p. 34).

1 “[V]ino a ser el que, por fundarse en necesidades y disposiciones humanas comunes, practican todos o casi todos los pueblos: como escribió Gayo, ‘lo que la razón natural estableció entre todos los hombres y es observado igualmente por todas las gentes (*gentes*)’ (*Digesto*, 1. I, tít. 1, 9); o, según Ulpiano, ‘el que usan los grupos humanos (*gentes humanae*)’ & diferencia de los animales, sometidos, al igual que los hombres, al derecho natural (*Dig.*, 1. I, tít. 1, 1)” (Truyol Serra, 1980, p. 28).

Cuando muchos, en tiempos y lugares diversos, afirman lo mismo, ello debe referirse a una causa universal (*id od causam universalem referri debeat*), la cual no puede ser otra que una recta conclusión procedente de los principios de la naturaleza (*quam recta conclusio ex naturae principiis proveniens*) o algún acuerdo general (*aut communis aliquis consensus*); indicando aquélla el derecho natural, y este el derecho de gentes (*ius gentium*) (Truyol Serra, 1980, p. 40).

Lo que marcó una ruptura en la evolución de los derechos humanos y en la conceptualización de los CLH1, es que, a partir del Estatuto de Núremberg, en 1945,² el fundamento de validez de estos delitos trasciende el que se “hayan constituido o no una violación del derecho interno del país donde fueron perpetrados”. Se pasó de la necesidad de tipificar estos delitos en el ordenamiento interno de los países para poder sancionarlos, previo a la Segunda Guerra Mundial, a su reconocimiento universal en el ordenamiento jurídico internacional, hayan sido o no tipificados previamente en el ordenamiento interno de los países.

Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, artículo 6, literal c): CRÍMENES CONTRA LA HUMANIDAD: A saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, **constituyan o no una vulneración de la legislación interna del país donde se perpetraron** (Lo resaltado me corresponde).

Si bien “el término *crímenes contra la humanidad* fue empleado por primera vez en la declaración que emitieran en conjunto Francia, Inglaterra y Rusia, el 28 de mayo de 1915” (Servín, 2014, p. 218), con casi medio siglo de anterioridad a los Estatutos de Núremberg, la Cláusula Martens,³ recogida en la II y IV Convención de la Haya

2 Protocolo del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, suscrito en Berlín el día 6 de octubre de 1945 en inglés, francés y ruso, siendo todos los textos igualmente auténticos.

3 “La cláusula se basa en —y debe su nombre a— una declaración leída por el profesor von Martens, delegado de Rusia en la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899. Martens añadió la declaración después de que los delegados de la Conferencia de la Paz no logran

sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, de 1899 y 1907 respectivamente, se constituye en una de las “raíces más profundas de la definición del crimen contra la humanidad” (Servín, 2014, p. 218) al hacer referencia a las *Leyes de la Humanidad* en su preámbulo:

Mientras que se forma un Código más completo de las leyes de la guerra las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del Derecho de Gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, **por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública** (Lo resaltado me corresponde).

La importancia de resaltar los Estatutos de Núremberg es que su suscripción permitió superar la exclusión de los “Crímenes contra la Humanidad” del Tratado de Paz de Versalles de 1919, con el que se finaliza la Primera Guerra Mundial (Servín, 2014). La delegación estadounidense de entonces se había mostrado a favor de la concepción de que la administración del derecho penal debe circunscribirse al ordenamiento interno de los países” (Servín, 2014, p. 220). En este sentido, es preciso preguntarse ¿si acaso no necesitamos unos “Estatutos de Núremberg” para la lucha contra la corrupción y la impunidad a escala universal? Tal vez hoy en día se requiere de similar o mayor fuerza para la lucha contra la corrupción e impunidad que, por sus magnitudes, se ha transformado ya, en un crimen de lesa humanidad.

Un segundo aspecto a resaltar del proceso de tipificación de los CLH1, fue el “armonizar el sistema inquisitivo del derecho continental europeo con el sistema contradictorio del *common law*” (Medina & Vásquez, 2011, p. 114). Es así que, a partir de 1945, del citado

ponerse de acuerdo sobre la cuestión del estatuto de las personas civiles que portaban armas contra una fuerza ocupante. Gran parte de las fuerzas militares pensaba que debían ser consideradas como francotiradores y que eran punibles con la ejecución, mientras que los Estados más pequeños sostenían que debía considerárselas como combatientes legítimos. Aunque, en un principio, la Cláusula fue redactada para resolver este problema, aparecen, luego, distintas versiones —si bien similares— en tratados posteriores por los que se regulan los conflictos armados” (TiceHurst, 1997).

artículo 6, literal c) del Estatuto Tribunal Militar Internacional de Núremberg, se inicia un proceso de permanente evolución tanto de la definición de los CHL1, como de la jurisprudencia para la sanción de estos delitos. Una línea clara se ha marcado en este proceso, la continua adaptación del tipo penal a las nuevas realidades, con el objetivo de evitar la impunidad por estos execrables delitos. Paso a paso distintas barreras se han superado para cumplir con este objetivo, por ejemplo a tan solo pocos meses de la suscripción de los Estatutos de Núremberg, la Ley Número 10 del Consejo de Control Aliado para Alemania⁴ incorpora a la responsabilidad individual como una nueva categoría en el derecho internacional penal y logra, además, derrumbar la limitación de condicionar a los CLH1 a la existencia previa de una guerra (Servín, 2014; Medina & Vásquez, 2011), “lo que permitió a los tribunales norteamericanos establecidos en la zona de control enjuiciar conductas cometidas antes de la guerra” (Díaz, 2012, p. 125).

El Estatuto del Tribunal Militar para el Extremo Oriente, creado en enero de 1946; la Resolución No. 95 de la Asamblea General de la ONU, del 11 de diciembre de 1946, para “Confirmación de los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Núremberg”, que además dispone la creación de un “Código Criminal Internacional”; las Resoluciones del Consejo Económico y Social de la ONU No. 1074 D, de 28 de Julio de 1965 y No. 1158, de 5 de agosto de 1966, relativas al castigo de los crímenes de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa humanidad; la Resolución No. 2391 de la Asamblea General de la ONU, 26 de noviembre de 1968, sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; la Resolución No. 3074 de la Asamblea General de la ONU, del 3 de diciembre de 1973, sobre los Principios de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los Culpables de Crímenes de Guerra o Crímenes de Lesa Humanidad, son solo ejemplos de las principales normas internacionales que reflejan la evolución en la tipificación de los CLH1.

4 “[E]l 20 de diciembre de 1945 se firmó en Berlín la Ley Número 10 del Consejo de Control Aliado para Alemania (en adelante Ley Número 10), con la intención de poner en aplicación la Declaración de Moscú” (Servín, 2014, p. 224).

La jurisprudencia en materia de CLH1 también ha evolucionado. Los cruentos hechos en la disolución de la antigua Yugoslavia a inicios de la década de 1990 dieron paso a que mediante Resolución No. 808, del 22 de febrero de 1993, el Consejo de Seguridad de la ONU decidiera establecer “un tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991”; y, mediante Resolución No. 827, de 25 de mayo de 1993, el Consejo de Seguridad aprobara el Estatuto de dicho Tribunal, que en su artículo 5 incorpora otra definición de CLH1.⁵ Por primera ocasión en la historia de la ONU, el Consejo de Seguridad estableció un órgano semejante en virtud de los poderes que le confería el Capítulo VII de la Carta: “Acción en caso de amenazas a la Paz, quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión” (Segura, 1994).

Caso de similar importancia se dio ante los actos de genocidio y graves violaciones al derecho internacional humanitario cometidos en Ruanda en 1994, ante lo cual el Consejo de Seguridad de la ONU emitió la Resolución No. 955, del 8 de noviembre de 1994, para la creación de otro Tribunal Internacional *Ad hoc* para el juzgamiento de estos delitos (Díaz, 2012). La necesidad de crear estos tribunales internacionales contribuyó al desarrollo del derecho internacional y a la consolidación de un sistema judicial internacional para la defensa de los derechos humanos mediante la constitución de la Corte Penal Internacional en 1998.⁶ A partir del año 2002, con la entrada en vigencia del Estatuto de Roma, se consolida la Corte Penal

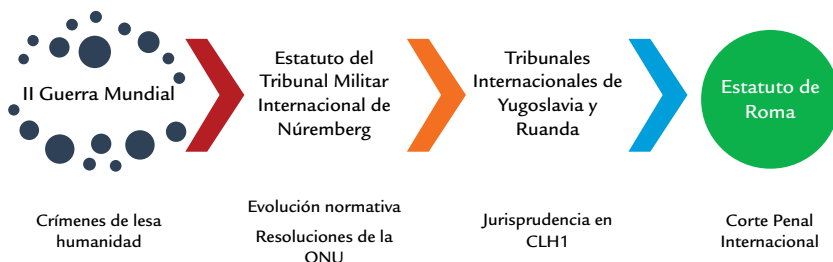
5 Estatuto del Tribunal Internacional para juzgar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991, “Artículo 5.- Crímenes contra la humanidad: El Tribunal Internacional está habilitado para juzgar a los presuntos responsables de los siguientes crímenes cuando estos han sido cometidos en el curso de un conflicto armado, de carácter internacional o interno, y dirigidos contra cualquier población civil: a) Asesinato; b) Exterminación; c) Reducción a la servidumbre; d) Expulsión; e) Encarcelamiento; f) Tortura; g) Violaciones; h) Persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos; i) Otros actos inhumanos” (Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, 1993).

6 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El texto del Estatuto de Roma que se distribuyó como documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procès-verbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 10 de julio de 2002.

Internacional, como el “primer organismo judicial internacional de carácter permanente, encargado de perseguir y condenar los más graves crímenes en contra del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Medina & Vásquez, 2011, p. 119).

Gráfico 1

Evolución de la normativa internacional de lucha contra los crímenes de lesa humanidad



Elaborado por: autor (2020).

El proceso de evolución del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de CLH1 ha permitido consolidar un sistema en el que la categoría de CLH1 excede en sus alcances al de otras instituciones de derecho internacional, al punto de que cada uno de sus ámbitos de validez permite derivar notas características:

Ámbito material	-----	Inderogabilidad/inadmisibilidad
Ámbito personal	-----	Responsabilidad individual
Ámbito temporal	-----	Imprescriptibilidad/retroactividad
Ámbito espacial	-----	Jurisdicción universal

Fuente: (Gordillo *et al.*, 2007, pp. XIII-4).

2.2. Evolución de la normativa de lucha contra la corrupción

Hasta la presente fecha, en materia de lucha contra la corrupción, se podría señalar que el derecho penal internacional se encuentra en un estado anterior al de los Estatutos de Núremberg, e incluso, en un estado anterior al de la Cláusula Martens de 1899. No se ha logrado percibir a la corrupción como un delito lesivo a la humanidad, no

se ha categorizado o conceptualizado aún la “Corrupción de Lesa Humanidad” (CLH2) y se la continúa concibiendo con el axioma de la soberanía absoluta de los Estados.

Ecuación 2

Corrupción de lesa humanidad

(CLH2) = Protección universal contra la corrupción de lesa humanidad.

Elaborado por: autor (2020).

Los códigos penales y normativa punitiva nacionales de distintos países han configurado una serie de tipos penales relacionados con la lucha contra la corrupción. El peculado (COIP, 2014, Art. 278), enriquecimiento ilícito (COIP, 2014, Art. 279), cohecho (COIP, 2014, Art. 280), concusión (COIP, 2014, Art. 281), tráfico de influencias (COIP, 2014, Art. 285), testaferrismo (COIP, 2014, Art. 289), enriquecimiento privado no justificado (COIP, 2014, Art. 297), son ejemplos de los principales tipos penales que el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP) incorpora para la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Al igual que en otros países, muchos de estos tipos penales constan desde el origen de los ordenamientos jurídicos nacionales y sus primeras normas penales, como el primer Código Penal del Ecuador,⁷ que en el Título VI, De los Delitos Contra la Hacienda Nacional y el Título VII, De los Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus Funciones, incorporó varios de los citados tipos penales, siempre bajo el imperio de una norma nacional que lo tipifique y un sistema judicial nacional que lo sancione. Se constata que la lucha contra la corrupción nace con la aparición misma del Estado, como por ejemplo el artículo 41 de la Constitución del Estado del Ecuador de 1830, la primera norma magna del país, que disponía que “el Ministro Secretario, y el Jefe de Estado Mayor General son responsables en los mismos casos del art. 36; y además por soborno, concusión y mala versación de fondos públicos. No salva esta responsabilidad la orden verbal, o por escrito del Jefe del Estado”

7 Código Penal 1837, Codificado por Decreto Legislativo No. 00, publicado en Registro Auténtico 1871 del 3 de Noviembre de 1871.

La comunidad internacional, desde finales del siglo xx, observó también la necesidad de abordar este tipo de delito. La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés)⁸ promulgada en Estados Unidos en 1977, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) de 1996, la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales”⁹ de 1997 y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” CNUCC de 2003, se constituyen en clara evidencia de la creciente atención que la corrupción cobra a nivel internacional. Sin embargo, a excepción de la FCPA, se mantiene hasta la actualidad una marcada tendencia a que la lucha contra la corrupción se mantenga bajo el axioma de la soberanía absoluta de los Estados, es decir, bajo el amparo de los límites o de las fronteras nacionales. Desde la expedición del Estatuto de Roma y de estas convenciones, más la aplicación de las mismas por la práctica forense de las jurisdicciones nacionales, “el derecho internacional penal abandonó el modelo anglosajón, inclinándose ahora por la dogmática penal de cuño europeo-continental, puesto que no solo se han adoptado y reconocido principios garantistas que no habían sido asumidos por el primitivo derecho internacional penal” (Cerdeña, s. f., p. 9).

Los escándalos de corrupción de la década de 1970 en Estados Unidos, en que empresas privadas pagaron sobornos a funcionarios públicos y realizaron contribuciones a campañas políticas (Sánchez, 2018),¹⁰ conminó a la promulgación de la FCPA,

8 La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977, promulgada según enmendada, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, y ss. (“FCPA”) (The United States Department of Justice, s. f.).

9 Convención Adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997, aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 23 de mayo de 1997, C (97) 123/FINAL

10 “En pleno regeneracionismo de la vida política y económica de los Estados Unidos, estalla en el año 1972 el escándalo Watergate, evidenciando toda una serie de prácticas ilícitas realizadas por la clase política y empresarial del país. No tan conocido como el caso que obligó a dimitir al presidente Nixon, es el que tuvo como protagonista a la empresa aeronáutica del país Lockheed Corporation. Aparte de su contribución a la campaña del presidente Nixon, Lockheed pagó millones de dólares en concepto de sobornos a funcionarios públicos de diversos países para obtener contratos con sus Administraciones Públicas” (Sánchez, 2018, p. 20).

[...] con el propósito de declarar ilegal que ciertas clases de personas y entidades realicen pagos a funcionarios de gobiernos extranjeros para ayudar a obtener o retener negocios. De manera específica, las disposiciones contra el soborno de la FCPA prohíben el uso deliberado de los correos electrónicos o cualquier medio instrumental del comercio interestatal de forma corrupta para promover cualquier oferta, pago, promesa de pago o autorización del pago de dinero o cualquier cosa de valor para cualquier persona, sabiendo que la totalidad o una parte de dicho dinero o cosa de valor se ofrecerá, dará o prometerá, directa o indirectamente, a un funcionario extranjero para influir en el funcionario extranjero en su capacidad oficial, inducir al funcionario extranjero a hacer u omitir hacer un acto en violación de su deber legal, o asegurar cualquier ventaja indebida para ayudar a obtener o retener negocios para o con, o dirigir negocios a, cualquier persona (The United States Department of Justice, s. f.).

Este importante avance en la lucha contra la corrupción a nivel internacional, en el que se dio paso a la expedición de normas que superan los ámbitos nacionales para sancionar prácticas ilegales que abusan de fondos públicos, no tuvo eco en el diseño normativo de las convenciones citadas. Tanto la CICC, como la de la OCDE y la CNUCC, se centran en el imperio de la ley nacional, en jurisdicciones internas de cada país y en organismos judiciales nacionales para sancionar los delitos de corrupción pública.

La CICC reconoce en sus considerandos “la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción”, con especial énfasis en la adopción de “medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas”. Para el efecto, en su artículo tercero propone medidas preventivas como la adopción de “sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción” (numeral octavo) y la implementación de “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas” (numeral cuarto). Sin embargo, se mantiene la impronta de la soberanía absoluta del Estado, conforme lo dispone su artículo quinto, que en relación a la jurisdicción de la Convención señala textualmente lo siguiente:

1. **Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción** respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención, cuando el delito se cometa en su territorio.
3. Cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por motivo de la nacionalidad del presunto delincuente.
4. La presente Convención no excluye la aplicación de cualquier otra regla de jurisdicción penal establecida por una Parte en virtud de su legislación nacional (Lo resaltado me corresponde).

En la misma línea, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, en sus considerandos, reconoce que “todos los países comparten la responsabilidad de combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales” y se congratula por las acciones de cooperación internacional “para combatir el cohecho de servidores públicos, incluidas las actuaciones de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Europea”. En lo relativo a la jurisdicción, una vez más, se afianza a la soberanía nacional conforme lo determinan sus artículos primero y cuarto, que señalan lo siguiente:

Artículo 1.- El delito de cohecho de servidores públicos extranjeros

1. Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de este o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

2. Cada parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero

constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte [...]

Artículo 4.- Jurisdicción

1. Cada Parte deberá tomar las medidas que sean necesarias para acreditar su jurisdicción sobre el cohecho de un servidor público extranjero cuando el delito sea cometido en todo o en parte de su territorio...

4. Cada Parte deberá revisar si su criterio jurisdiccional actual es eficaz en la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros, y de no serlo tomará medidas correctivas (Lo resaltado me corresponde).

La CNUCC, alineada a las convenciones Interamericana y de la OCDE, expresa en sus considerandos preocupación “por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades”; al igual que “por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero”, por cuanto “los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos [...] amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados”.

Es innegable el reconocimiento que hacen las Naciones Unidas a las atrocidades que causan los grotescos actos de corrupción que se evidencia desde finales del siglo xx. La CNUCC constituye, de esta manera, un importante avance del derecho penal internacional, por cuanto se trata del “primer instrumento vinculante de carácter global y elevó al plano internacional la lucha anticorrupción” (Capdeferro Villagrasa, 2017, p. 122). Sin embargo “la doctrina ha observado deficiencias y debilidades que podrían estar conduciendo a que su impacto sea más bien limitado” (Capdeferro Villagrasa, 2017, p. 122). No se ha llegado a definir el término “corrupción”¹¹ y desafortunada-

11 “En el sexto período de sesiones del Comité Especial, el Vicepresidente encargado de este capítulo del proyecto de convención pidió al representante del Pakistán que coordinara la labor de un grupo de trabajo oficioso con el objeto de redactar una nota para los travaux préparatoires sobre el concepto de ‘corrupción’. Los resultados de las deliberaciones de ese grupo de trabajo figuran en el documento A/AC.261/L.248. Se aclaró que el grupo de trabajo oficioso había suspendido su debate acerca de las definiciones del término ‘corrupción’ después de que se reconociera que ese debate estaba relacionado con ciertas

mente, la preocupación por los alcances de la corrupción aún no han llegado al nivel necesario o requerido para que se superen los ámbitos y jurisdicciones nacionales, conforme lo disponen sus artículos cuarto y sesenta y cinco que señalan textualmente lo siguiente:

Art. 4.- Protección de la soberanía

1. Los Estados Parte cumplirán sus obligaciones con arreglo a la presente Convención **en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados, así como de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.**

Art. 65.- Aplicación de la Convención

1. Cada Estado Parte adoptará, **de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno**, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención.

2. Cada Estado Parte podrá adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la corrupción (Lo resaltado me corresponde).

En ningún caso puede pretenderse la violación de la soberanía de los Estados bajo el membrete de lucha contra la corrupción; por el contrario, lo que es indispensable cuestionarse es si es necesaria una jurisdicción universal en materia de delitos de corrupción que lesionen gravemente los derechos humanos de los ciudadanos, indistintamente del lugar donde vivan los mismos o el lugar en el que se cometan estos actos de corrupción. Bajo esta premisa, sin lugar a dudas las convenciones citadas no han logrado establecer hasta la actualidad mecanismos efectivos de ámbito internacional para el juzgamiento de la corrupción de lesa humanidad.

cuestiones básicas que planteaban una marcada división que el grupo no estaba facultado para abordar. El Presidente (Pakistán) propuso el siguiente proyecto de nota para los travaux préparatoires relativa a la definición del término ‘corrupción’ como base de ulteriores consultas: [...] “El término ‘corrupción’ se utiliza en la presente Convención para referirse a los actos penalizados en el capítulo III y a los actos que los Estados Parte puedan penalizar o ya hayan penalizado” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2012, p. 52).

Gráfico 2

Evolución de la normativa internacional de lucha contra la corrupción



Elaborado por: autor (2020).

2.3. Hacia la internacionalización de la lucha contra la corrupción

El esquema para el tratamiento de delitos de corrupción se mantiene hasta la actualidad bajo el axioma de la soberanía absoluta de los Estados. Para poder procesar a funcionarios o políticos corruptos que huyen de sus países, los Estados deben recurrir en primera instancia a convenios bilaterales o multilaterales de extradición y, finalmente, a la aplicación de las citadas convenciones.

En el caso del Ecuador, desde 1850 con la suscripción del Tratado General de Paz, Amistad, Comercio, Extradición y Navegación, entre la República del Ecuador y la República de la Nueva Granada, se han suscrito un total de 49 tratados, hasta el suscrito en 2016 con la República Popular China;¹² sin embargo, expresidentes, funcionarios públicos, banqueros, jueces y demás implicados en serios procesos de corrupción que han menoscabado los fondos públicos, han huido a Miami, Lovaina, Panamá y otros países para evitar su procesamiento judicial. El caso ecuatoriano no difiere del de otros países sudamericanos como Argentina,¹³ Bolivia,¹⁴ Brasil,¹⁵ Chile,¹⁶

12 Véase <http://sitrac.cancilleria.gob.ec/sitrac/consultas/busqueda.aspx>

13 Véase https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/triste-historia-corrupcion-argentina_0_hnvB77Vud.html

14 Véase <https://www.elpais.com.uy/mundo/corrupcion-bolivia-mayor-problema.html>

15 Véase <https://www.nytimes.com/es/tag/corrupcion-en-brasil/>

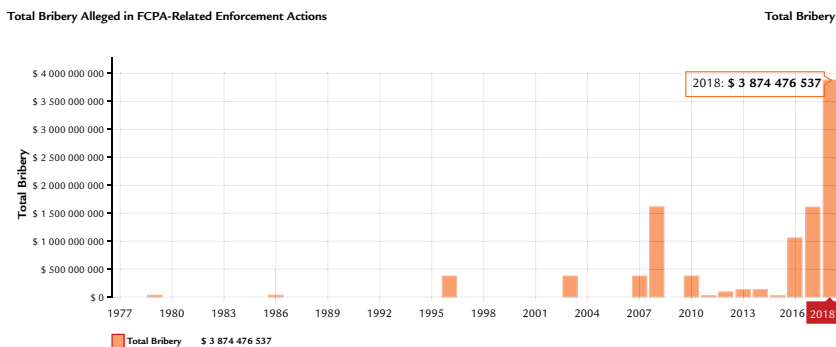
16 Véase <http://www.elclarin.cl/web/opinion/politica/14850-una-muy-breve-historia-de-la-corrupcion-en-chile.html>

Colombia,¹⁷ Perú;¹⁸ de Iberoamérica como España,¹⁹ Haití,²⁰ México²¹ y del mundo en general, como Nigeria²² o China.²³

La globalización de la corrupción es un hecho, en la gran mayoría de los países las noticias de corrupción son permanentes, el abuso de fondos públicos alcanza cifras records antes inimaginables, de igual manera es continuo el crecimiento de los casos de impunidad y en muy contadas ocasiones se logra recuperar los fondos públicos. Además, los actores de la corrupción se refugian e invierten los recursos mal habidos en países y en paraísos fiscales.

Gráfico 3

Total de sobornos detectados en aplicación de la FCPA



Fuente: <http://fcpa.stanford.edu/> (recuperado el 24/1/2019).

17 Véase <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678>

18 Véase <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/empresarios-corrupcion-historia-peru-carlos-contreras-noticia-480138>

19 Véase https://elpais.com/elpais/2018/02/28/eps/1519825990_542309.html

20 Véase <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/07/nota/6556044/asi-funciona-cultura-corrupcion-haiti-quien-roba-estado-no-es>

21 Véase <https://www.nytimes.com/es/tag/corrupcion-en-mexico/>

22 Véase <https://www.politicaexterior.com/actualidad/nigeria-lastrada-por-la-corrupcion-y-la-violencia/>

23 Véase <https://www.politicaexterior.com/actualidad/china-globaliza-su-corrupcion/>

Tabla 1

Los diez más grandes pagos de sobornos, identificados por acciones de cumplimiento en aplicación de la FCPA

About Largest Bribery Payments by Groups of Related Enforcement Actions	Total Bribery
Goldman Sachs' Involvement in Malaysia and the U.A.E. between 2009 and 2014	\$2 700 000 000
Siemens' Involvement in Multiple Countries from 1996 to 2007	\$1 400 000 000
Petroleo Brasileiro S.A. - Petrobras' Involvement in Brazil between 2003 and 2012	\$1 000 000 000
Gorriñ's Involvement in Venezuela between 2008 and 2017	\$1 000 000 000
Odebrecht and Braskem's Involvement in Multiple Countries from 2001 to 2016	\$788 000 000
Montedison's Involvement in Italy in 1998	\$378 000 000
Telia's Involvement in Eurasia	\$331 200 000
BAE Systems' Involvement in Czech Republik, Hungary, and Saudi Arabia in 2000	\$228 500 000
TSKJ's Involvement in Nigeria from 1994 to 2004	\$183 000 000
SBM Offshore's Involvement in Multiple Countries	\$180 000 000

Fuente: <http://fcpa.stanford.edu/> (recuperado el 24/1/2019).

De las normas anticorrupción revisadas, llama la atención los resultados por la aplicación a escala global de la FCPA. Siendo una norma emitida nacionalmente, su ámbito de aplicación trasciende a nivel internacional y ha logrado sanciones impresionantes en casos de corrupción de gran magnitud a escala mundial.

Tabla 2

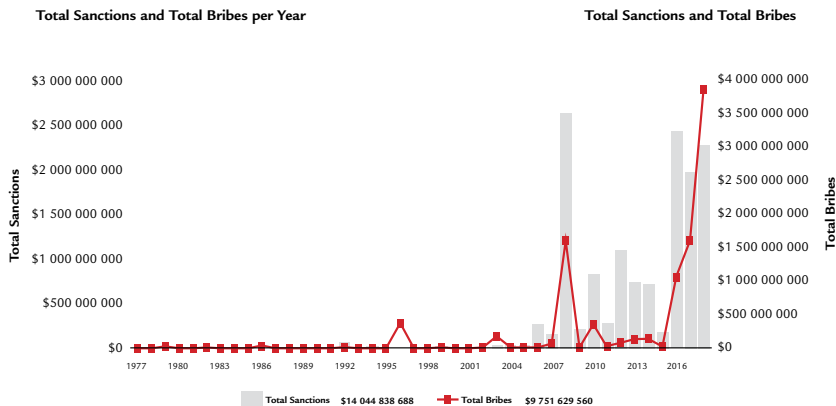
Mayores sanciones monetarias por la aplicación de la FCPA

Largest U.S. Monetary Sanctions By Entity Group	Largest Monetary Sanction (U. S.)
Petroleo Brasileiro S.A. - Petrobras	\$1 104 113 797
Siemens Aktiengesellschaft	\$800 002 000
Alstom S. A.	\$772 291 200
KBR, Inc.	\$579 002 000
Societe Generale S. A.	\$567 776 844
Teva Pharmaceutical Industries Limited	\$519 279 572
Telia Company AB	\$483 104 372
Och-Ziff Capital Management Group LLC	\$412 100 856
BAE Systems PLC	\$400 000 400
Total S. A.	\$398 200 000

Fuente: <http://fcpa.stanford.edu/> (recuperado el 24/1/2019).

Gráfico 4

Total de sobornos y sanciones en aplicación de la FCDA desde la expedición



Fuente: <http://fcpa.stanford.edu/> (recuperado el 24/1/2019).

Los datos son abrumadores y evidencian el desmedido crecimiento globalizado de la corrupción. Es imposible pretender responder a esta realidad mundial, que afecta a toda la humanidad, con administraciones públicas y herramientas jurídicas tradicionales. La corrupción ha desbordado los límites nacionales. Por ejemplo, en el caso de Nigeria, las acciones de Estados Unidos contra los grupos petroleros identifican 6 000 000 000 de dólares en ganancias declaradas por actos de corrupción (Stanford Law School, s. f.). La armonización de normas nacionales, conforme lo disponen la CICC, en su artículo 7²⁴ y la CNUCC, en su artículo 5 y Capítulo III de la Penalización y Aplicación de la Ley, son insuficientes para luchar efectivamente contra la corrupción en pleno siglo XXI.

2.4. Hacia la definición de los delitos de corrupción de lesa humanidad

Por supuesto, es importante destacar el esfuerzo normativo que cada país debe realizar para incorporar en su ordenamiento jurídico los tipos penales determinados por la CNUCC a escala global y la CICC a nivel regional, así como los mecanismos de seguimiento para la aplicación efectiva de la CNUCC. Sin embargo, la velocidad del siglo XXI, la agilidad del comercio global y los adelantos en las tecnologías de la información y la comunicación constituyen un nuevo escenario internacional, que cuenta además con nuevos actores que trascienden las fronteras. Empresas transnacionales y personas naturales pueden mover sus capitales de manera inmediata de un país a otro, con los efectos económicos, políticos y sociales que aquello implica. El derecho penal internacional se encuentra de igual manera ante nuevas formas de delinquir y abusar de los fondos públicos, tanto por agentes públicos como privados, “que han contribuido a una nueva dimensión de la corrupción, que tiene como característica fundamental la internacionalidad” (Sánchez, 2018, p. 16).

24 **Art. 7.- Legislación interna.** - Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo 6.1. para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención”.

La capacidad de reacción de los Estados para tipificar las nuevas formas delictuales, transnacionales y de ágil adaptación al nuevo escenario internacional, conmina a reflexionar el camino a seguir. En este sentido, la evolución de los CLH1 constituye un importante referente a considerar. El artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg o el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no concentran su atención en la tipificación específica de cada tipo penal, por lo contrario, se orientaron a dar una definición general del *crimen de lesa humanidad*:

1. A los efectos del presente Estatuto, **se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:**

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física** (Lo resaltado me corresponde).

La clave de la conceptualización del CDLH1 no está en los literales integrados al citado artículo 7, sino que se encuentra en el numeral inicial que define al tipo penal:

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque” (Lo resaltado me corresponde).

Si se trata de un delito de enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, *cohecho clásico*, o de un *soborno transnacional*; o, si estos delitos son realizados por agentes privados o por funcionarios públicos, pasa a ser secundario al momento de definir la *corrupción de lesa humanidad*. Por más cruel que sea una violación o un asesinato, deberán ser juzgados y sancionados en función del ordenamiento jurídico nacional, de la misma manera se deberá proceder con los citados delitos de corrupción, más aún si se consideran los ámbitos de aplicación y la jurisdicción definidas en la CICC y CNUCC.

¿Qué hace que un asesinato o una tortura pueda ser calificada como CLH1? ¿Cuáles son los criterios para diferenciar un CLH1 de un asesinato común? ¿Cuáles son los elementos o los factores constitutivos del tipo penal del CLH1? En definitiva, cuál es el bien jurídico protegido por la tipificación de los crímenes de lesa humanidad, por cuanto “solo conociendo exactamente el bien jurídico a cuya tutela es destinada una norma penal, se puede comprender el significado y el alcance de esta” (Folchi, 1960, p. 80).

Por ejemplo, en un homicidio el bien jurídico protegido es la vida; mientras que en un CLH1 el bien jurídico protegido es la humanidad. Proteger a la humanidad ante ataques generalizados o sistemáticos contra una población civil, se constituye en la “figura rectora *Leitbild*”²⁵

25 “Imagen del pensamiento a la que se refieren ineludiblemente todos los distintos elementos de que se halla formado cada *Deliktstypen* o tipo de delito, imagen que conjuga la “unidad de este *Deliktstypus*”, pues sin ella esos elementos no tendrían sentido como características del tipo de cuestión. Según el ejemplo que ofrece BELING, la figura rectora o imagen “sustracción de una cosa mueble ajena” orienta todos los caracteres del tipo “hurto”. Así esa sustracción debe haberse realizado con dolo y por medio del “designio de apropiación”, con el cual todos los elementos del delito son denominados por el *Leitbild*, a pesar de referirse al hurto en direcciones diferentes. Considera, además, que la figura rectora (*Leitbild*) posibilita la unión de un “tipo de lo injusto” y de un “tipo de culpabilidad” para construir un determinado “tipo de delito”. Según estos, puede ofrecerse el siguiente ejemplo: con el tipo de lo injusto “muerte de un hombre”, nunca podría obtenerse el tipo de delito “asesinato” o “prevaricación”. Por lo tanto, siempre deben coincidir los aspectos objetivo y subjetivo para

de los CLH1, ya sea que estos ataques consistan en asesinatos, exterminio, desapariciones forzosas y demás literales incorporados en el artículo 7 del Estatuto de Roma y “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”.

Ahora bien, estas dos concreciones del contexto típico en modo alguno integran un listado cerrado de situaciones (*numerus clausus*), sino que deben entenderse como dos ejemplos que *ex legem* equivalen al contexto de “ataque generalizado o sistemático” contra la población civil, pero que no excluyen en absoluto que otras sean las situaciones que integren ese ataque contra el colectivo (Landa Gorostiza, 2003, p. 111). Los efectos de la corrupción que se observa desde finales del siglo xx a escala global cumplen estos requisitos, por lo que se constata la identidad de tipo penal por la cual la corrupción de lesa humanidad (CLH2) bien puede incorporarse al catálogo de crímenes de lesa humanidad (CLH1), por cuanto la CLH2 es un crimen que afecta a la humanidad en muchas ocasiones incluso con mayor gravedad que los crímenes de guerra.

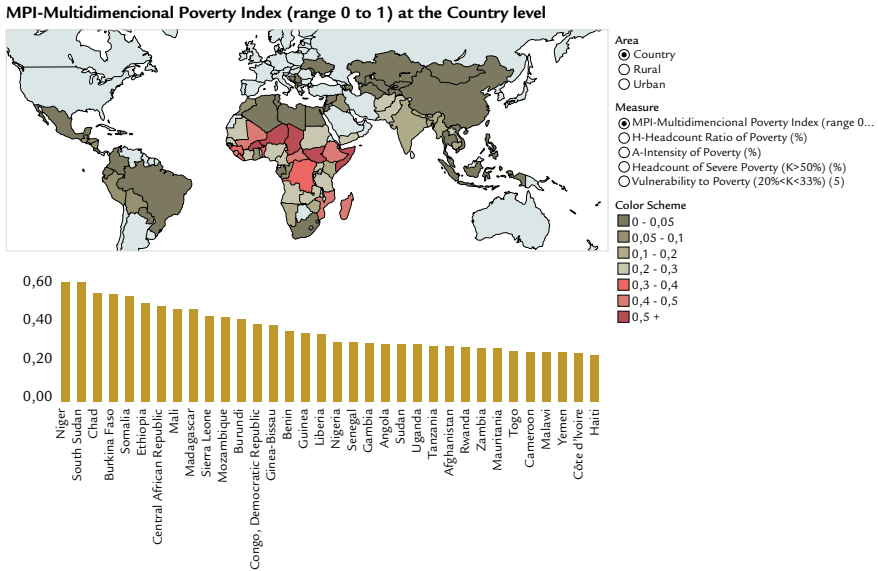
2.5. Humanidad como víctima

El Tribunal Internacional para ex Yugoslavia, en su decisión sobre el caso *Erdemovic*, define: Los crímenes de lesa humanidad son [...] actos inhumanos que, por su generalización y su gravedad exceden los límites tolerables de la comunidad internacional que debe necesariamente exigir su castigo [...] (y) trascienden igualmente al individuo pues cuando se ataca a este, se ataca y se niega a la humanidad. Así pues, lo que caracteriza esencialmente a los crímenes de lesa humanidad es el concepto de la humanidad como víctima. En este sentido, Hannah Arendt acotó, en relación al proceso de Núremberg, que el delincuente es llevado a la corte penal, no porque ha dañado a determinadas personas, tal como en el caso de la justicia civil, sino porque su delito pone en peligro la comunidad como entidad entera (Gordillo *et al.*, 2007, p. 241).

hallarse denominados por un mismo *Leitbild*; es decir, que para que se represente la especie delictiva “asesinato” deben concurrir la muerte real de un hombre y el dolo dirigido a hacerla efectiva” (Folchi, 1960, pp. 41-42).

La pobreza se constituye en uno de los principales efectos catastróficos que conlleva la corrupción. Si se observa el mapa, podremos identificar los países más pobres del mundo, acorde con el Índice de Pobreza Multimodal de la Universidad de Oxford (MPI por sus siglas en inglés). Se evalúa tres dimensiones (salud, educación y estándares de vida) y diez indicadores, considerándose como pobreza a la carencia o falta de acceso a esas tres dimensiones (University of Oxford, 2018).

Gráfico 5
Índice de pobreza multidimensional (rango 0 a 1) a nivel de país



Fuente: University of Oxford (2018).

No es posible señalar que un país, por ser pobre, sea un país corrupto, pero sí es posible constatar que la corrupción genera pobreza. El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI por sus siglas en inglés), mide las percepciones de corrupción en el sector público en distintos países del mundo (Transparencia Internacional, 1995). Al comparar los cincuenta países más pobres MPI con los cincuenta países con mayor percepción de corrupción en el sector público CPI, aun

cuando ambos indicadores no evalúan a los mismos países, se observa una coincidencia de treinta países, equivalente al 60 %. Por otra parte, al comparar los veinticinco países con menor percepción de corrupción en el sector público CPI, no se encuentran países que consten en rangos de pobreza MPI, todos pueden denominarse países económicamente desarrollados.

Tabla 3

Comparación de los cincuenta países con mayor índice de percepción de corrupción y cincuenta países con mayor índice de pobreza múltiple

No.	CPI	2016	Pobreza multimodal	Distintos años
1	Somalia	10	Niger	0,609
2	South Sudan	11	South Sudan	0,6
3	Korea, North	12	Chad	0,565
4	Syria	13	Burkina Faso	0,549
5	Libya	14	Somalia	0,547
6	Sudan	14	Ethiopia	0,521
7	Yemen	14	Central African Republic	0,508
8	Afghanistan	15	Mali	0,496
9	Guinea Bissau	16	Madagascar	0,495
10	Iraq	17	Sierra Leone	0,47
11	Venezuela	17	Mozambique	0,458
12	Eritrea	18	Burundi	0,456
13	Angola	18	Congo, Democratic Republic of the	0,437
14	Central African Republic	20	Guinea-Bissau	0,435
15	Burundi	20	Benin	0,409
16	Haiti	20	Guinea	0,402
17	Congo	20	Liberia	0,401
18	Chad	20	Nigeria	0,363
19	Uzbekistan	21	Senegal	0,363
20	Cambodia	21	Gambia	0,362
21	Democratic Republic of the Congo	21	Angola	0,357

Continúa página siguiente

No.	CPI	2016	Pobreza multimodal	Distintos años
22	Zimbabwe	22	Sudan	0,355
23	Turkmenistan	22	Uganda	0,351
24	Comoros	24	Tanzania	0,35
25	Uganda	25	Afghanistan	0,345
26	Tajikistan	25	Zambia	0,345
27	Gambia	26	Togo	0,341
28	Bangladesh	26	Malawi	0,337
29	Kenya	26	Mauritania	0,337
30	Nicaragua	26	Yemen	0,331
31	Cameroon	26	Cameroon	0,323
32	Madagascar	26	Haiti	0,317
33	Mauritania	27	Côte d'Ivoire	0,316
34	Guinea	27	Timor-Leste	0,308
35	Mozambique	27	Kenya	0,304
36	Myanmar	28	Pakistan	0,299
37	Kyrgyzstan	28	Laos	0,294
38	Papua New Guinea	28	Congo	0,291
39	Guatemala	28	Bangladesh	0,284
40	Lebanon	28	Vanuatu	0,284
41	Nigeria	28	Comoros	0,281
42	Kazakhstan	29	Myanmar	0,28
43	Nepal	29	Namibia	0,27
44	Iran	29	Djibouti	0,26
45	Ukraine	29	Nepal	0,251
46	Russia	29	Cambodia	0,25
47	Azerbaijan	30	Bhutan	0,25
48	Djibouti	30	Zimbabwe	0,25
49	Moldova	30	Lesotho	0,249
50	Sierra Leone	30	Ghana	0,244

Fuente: ophi.org.uk.

Podemos decir que la corrupción no solo socava las bases de la sociedad misma, pues vulnera la legitimidad de las instituciones públicas, al poner en entredicho el derecho a la igualdad y a la justicia, sino que también es responsable, en buena medida, de muchos de los males que aquejan a numerosos países del orbe, como la pobreza, el hambre, la falta de empleo, junto con los bajos niveles de educación y de salud (Zavala, 2013).

Tabla 4

Veinticinco países con mejor índice de percepción de corrupción

No.	Country	CPI Score 2017	No.	Country	CPI Score 2017
1	New Zealand	89	14	Hong Kong	77
2	Denmark	88	15	Iceland	77
3	Finland	85	16	Austria	75
4	Norway	85	17	Belgium	75
5	Switzerland	85	18	United States of America	75
6	Singapore	84	19	Ireland	74
7	Sweden	84	20	Japan	73
8	Canada	82	21	Estonia	71
9	Luxembourg	82	22	United Arab Emirates	71
10	Netherlands	82	23	France	70
11	United Kingdom	82	24	Uruguay	70
12	Germany	81	25	Barbados	68
13	Australia	77			

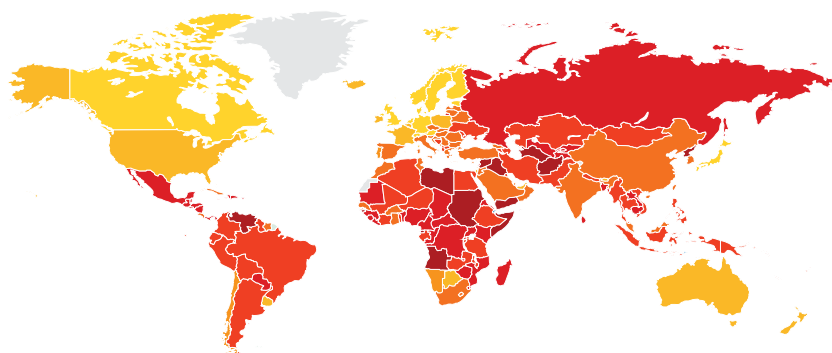
Fuente: www.transparency.org/

El nexo entre corrupción y pobreza es evidente, es así que se plantea incluso que “un mejoramiento igual a una desviación estándar en el índice de corrupción de 1,45 incrementaría la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita en 1,3 puntos porcentuales” (Saiz Vélez *et al.*, 2012, p. 48). La malversación y abuso de los fondos públicos reduce de manera directa los presupuestos estatales y por ende limita o incluso impide la atención a los principales requerimientos sociales. Los datos son contundentes y a futuro se podría establecer

indicadores adicionales, que permitan corroborar de forma indubitable la vinculación entre corrupción y pobreza.

Sin embargo, en este acápite, más allá de constatarse los efectos atroces de la corrupción y la pobreza que genera la misma, se pretende evidenciar que la CLH2 tiene un alcance global y por lo tanto afecta a toda la humanidad, como se observa en el mapa del CPI de Transparencia Internacional del año 2017, que consta en el mapa 1. El primer factor por el cual se constituye el tipo penal de los CLH1 se cumple al evidenciarse que la evolución de la corrupción en el siglo XXI ha llegado a niveles globales de afectación.

Mapa 1
Índice de percepción de la corrupción 2017



Fuente: <https://www.transparency.org/>

El mismo Fondo Monetario, en su informe 2017, señala que “para todos los países, esto también significa prestar atención a temas cruciales como el cambio climático y la corrupción, que inciden en todos sus devenires económicos”. En efecto, tanto la corrupción como el cambio climático se constituyen en dos de los más importantes factores de riesgo que debe considerar la humanidad en este siglo XXI, ya que sus efectos y consecuencias han desencadenado catástrofes a nivel de la naturaleza, de las poblaciones y de los Estados.

2.6. Ataque contra la población civil

Este requisito en los CLH1 tiene como objetivo identificar a la población víctima, al agresor y a lo que pueda considerarse como ataque. En relación a las víctimas, se debe diferenciar a militares de población civil, por cuanto en un hecho de guerra sus regímenes jurídicos son distintos. En el caso de los CLH2, no hay ningún tipo de distinción, por cuanto la corrupción afecta a todo un país en lo local y a toda la humanidad a escala global, sin negar que los más afectados siempre serán los de menores recursos económicos. La corrupción debilita la sociedad en todos sus pilares, desde degeneración de los valores primordiales en una sociedad, a la afectación a los niveles de apoyo al sistema democrático, sistema judicial, organismos de seguridad, sector empresarial, como principales ejemplos (Morales, 2009; Arellano Gault *et al.*, 2015; Saiz Vélez *et al.*, 2012).

Como se ha señalado, la realidad del siglo *xxi* ha implicado también la expansión de los efectos de la corrupción y la aparición de nuevas formas delictivas a escala internacional. En la actualidad la corrupción transnacional genera efectos internacionales, se la “castiga porque lesiona la competencia leal en el comercio internacional, que se ve alterada cuando se introducen en ella elementos ajenos al libre juego de la oferta y la demanda como son los sobornos” (Sánchez, 2018, p. 19). Sin embargo, al proponerse el término de CLH2, el análisis debe superar lo relativo al alcance territorial de uno o varios delitos de corrupción interconectados. Más allá de la jurisdicción de un ordenamiento jurídico y por supuesto de la consideración que pueda tener la competencia leal en el comercio internacional, lo que está en juego en la CLH2 es la protección de la humanidad en sí misma.

Mientras FCPA aplica su extraterritorialidad para proteger la competencia leal en el comercio internacional; y los instrumentos europeos y la CICC aplican los ordenamientos jurídicos nacionales para proteger a la administración pública de cada país (Sánchez, 2018); los CLH2, además de una normativa internacional, requieren de un sistema judicial internacional y especializado que permita el juzgamiento a toda persona natural o jurídica que afecte fondos públicos de cualquier país del mundo. Por último, en relación con el agresor, considerando que existe una correlación directa entre corrupción y la

afectación de los derechos humanos de toda la población, quienes cometen este atroz delito, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, deben ser responsabilizados sin importar su nacionalidad, tipo específico de acción o lugar de cometimiento de la misma.

Obsérvese por el ejemplo en Ecuador, el caso de la evaluación técnica de cinco proyectos hidrocarburíferos que realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),²⁶ cuyos resultados presentados el 7 de enero de 2019 confirmaron “que los sobrepuestos en las obras superan \$2.500 millones” (Redacción *4pelagatos*, 2019). Presidente de la República y vicepresidente de la República, ministros del área, gerentes de las empresas públicas relacionadas, empresarios contratistas, funcionarios públicos relacionados con los procesos de contratación pública, auditores de obra y todos los vinculados con este perjuicio a los fondos públicos nacionales, sin importar qué tipo de delito realizaron cada uno de ellos, deben ser procesados por *corrupción de lesa humanidad* (CLH2).

En aplicación al ejemplo presentado, el sobrepuesto de 2500 millones, implicaría que la población de la isla Floreana reciba un salario básico durante más de 300 años, o que una población de 45 322 personas, deje de recibir un salario básico²⁷ durante una década. Cerca de mil ciudades del Ecuador, como por ejemplo Azogues, la capital de la provincia del Cañar (37 995 habitantes); Tena, la capital de la provincia de Napo (33 934 habitantes); Puyo, la capital de la provincia de Pastaza (36 659); Machachi (27 623 habitantes), San Lorenzo (25 096 habitantes), Pelileo (24 614 habitantes) Balao (20 523 habitantes), Charapotó (20 060 habitantes),²⁸ son solo ejemplos de ciudades en que toda su población pudo haber percibido un salario básico durante una década y ejercido su derecho al trabajo con el monto de este acto de CLH2. El ejemplo nos permite llegar a una fórmula para identificar la CLH2:

26 Véase <http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/presscenter/articles/2018/resultados-de-la-evaluacion-a-cinco-proyectos-hidrocarburiferos-.html>

27 Acuerdo del Ministerio del Trabajo No. MDT-2019-001, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 398, de 3 de enero de 2019, fija el Salario Básico Unificado del Trabajador en General para el año 2019 en 394 dólares mensuales.

28 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010).

Ecuación 3

Fórmula propuesta para identificar la corrupción de lesa humanidad (CLH2)

$$\text{CLH2} = (\text{Número habitantes población menor del país}) / (\text{Salario mínimo anual}) (10 \text{ años})$$

Elaborado por: autor (2020).

2.7. Ataque de carácter generalizado y sistemático

La corrupción es un fenómeno que se enquistó en todos los niveles, espacios y ámbitos de la sociedad, es así que se la llega a denominar *corrupción sistémica*.²⁹ A medida que se desarrolla, se asocia con otros tipos de crímenes como el narcotráfico y el crimen organizado en general, constituyéndose en “una de las mayores amenazas a la seguridad nacional e internacional de la mayoría de estados en el mundo” (Gómez-Hecht & Ricardo, 2016, p. 67). Esto demanda a que el ordenamiento jurídico internacional y las administraciones públicas se actualicen e incorpore nuevos enfoques, metodologías, normativas e institucionalidad que de raíz detenga a la CLH2 a escala global. Distintos tipos de actores, desde empresas y transnacionales de reconocimiento mundial, hasta los “líderes políticos” de turno y el funcionariado de los distintos países sucumben seducidos por la corrupción, sin concienciar el alto impacto que tiene la misma en contra de la humanidad.

La Comisión de Derecho Internacional ha explicado que el término “sistemático” se refiere a que los crímenes deben llevarse a cabo de acuerdo a un cierto plan preconcebido, que no necesita que se formalice o se declare expresamente, pero ha de poder inferirse del contexto en el que se desarrollan los hechos. El término “generalizado” se refiere a actos

²⁹ “La corrupción, en esta lógica, es un fenómeno ‘sistémico’ porque diferentes actores buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando en forma equilibrada y constante; pero también porque es relativamente sencillo y bajo el costo de acceder a los mecanismos informales para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente estatuidos. Entonces, la corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o incluso hay la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas” (Arellano Gault *et al.*, 2015, p. 78).

dirigidos contra una multiplicidad de personas, excluyendo aquellos actos que, aunque inhumanos, sean aislados o estén dirigidos contra una sola víctima. El homicidio de unas pocas personas o de una sola, encuadran en el concepto si son parte de un ataque generalizado; por el contrario, una multiplicidad de homicidios cometidos por un asesino serial, no encaja en el concepto (Gordillo *et al.*, 2007, p. 243).

Al hablar de CLH1 se entiende por ataque a “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de los actos que constituyen este crimen a fin de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos” (Gordillo *et al.*, 2007, p. 242). De la misma manera, al analizar la CLH2, se evidencia una línea de conducta que, mediante la comisión de varios tipos de delitos, llega incluso a convertirse en el *modus operandi* de la administración de turno.

Cuando observamos, por ejemplo, el desarrollo de la corrupción en Sudamérica en países como Ecuador, Argentina, Perú, Brasil y Venezuela durante estas dos primeras décadas del siglo XXI, con expresidentes, junto a sus ministros y altas autoridades públicas, investigados, detenidos o prófugos de la justicia por corrupción, de manera inmediata se evidencia una línea de conducta en la que mediante el cometimiento de varios tipos de delitos como tráfico de influencias, malversación de fondos, cohecho y peculado entre los principales a mencionar, se promovía una “política” de saqueo a las arcas públicas, generando perjuicios incalculables a la ciudadanía de la región. Más allá de las cifras astronómicas que se puedan señalar, se sacudieron los valores mismos de la sociedad y de sus instituciones, induciendo al ciudadano a dudar de la validez de un trabajo honrado, frente a la facilidad de conseguir fortunas alineándose con la corrupción.

Las altas dificultades para una cuantificación estricta del fenómeno, no impiden afirmar que estamos ante un comportamiento criminal “sistemático y generalizado” y que tiene mucho que ver con la criminalidad económica y con el crimen organizado, el cual desarrolla no pocas iniciativas de soborno de cara a penetrar y a influir sobre los Estados o sobre la economía de los Estados (De la Cuesta, 2003, p. 7).

La CLH2 es sigilosa y reservada, pues demanda confidencialidad para que pueda desarrollarse; mientras que los CLH1, en un mundo globalizado y con sistemas de información cada vez más veloces, son ya imposibles de ocultar y muestran de manera directa las atrocidades a las que se pueden someter a los pueblos. A pesar de su clandestinidad y que, desde el punto de vista estatal, social o económico, la corrupción se encuentra muy próxima a la categoría de los denominados “delitos sin víctimas” (De la Cuesta, 2003, p. 6), evidenciaremos a continuación que los efectos de la CLH2 superan en muertes a corto y largo plazo a los CLH1, con lo que se espera finalizar la constatación de que la corrupción puede y debe reconocerse como un CLH1.

Tabla 5

Treinta países corrupción-pobreza, comparación muertes por conflictos armados frente a tasa de mortalidad agua insegura

No.	No. CPI	No. MPI	Países que constan dentro de los cincuenta países con menor evaluación en el Índice de Percepción de Corrupción IPC y dentro de los 50 países con mayor pobreza MPI	CPI 2016	MPI Distintos años	Muertes relacionadas con la batalla (número de personas) 2016	Tasa de mortalidad atribuida al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene (por cada 100 000 habitantes) 2016	Población total 2016	Estimado de muertes por agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene 2016
1	8	25	Afghanistan	15	0,345	17 981	13,9	34 656 032	4817
2	13	21	Angola	18	0,357	..	48,8	28 813 463	14 061
3	28	39	Bangladesh	26	0,284	41	11,9	162 951 560	19 391
4	15	12	Burundi	20	0,456	..	65,4	10 524 117	6883
5	20	46	Cambodia	21	0,25	..	6,5	15 762 370	1025
6	31	31	Cameroon	26	0,323	181	45,2	23 439 189	10 595
7	14	7	Central African Republic	20	0,508	..	82,1	4 594 621	3772
8	18	3	Chad	20	0,565	..	101	14 452 543	14 597
9	24	41	Comoros	24	0,281	..	50,7	795 601	403
10	17	38	Congo	20	0,291	51	38,7	5125 821	1984

Continúa página siguiente

No.	No. CPI	No. MPI	Países que constan dentro de los cincuenta países con menor evaluación en el Índice de Percepción de Corrupción IPC y dentro de los 50 países con mayor pobreza MPI	CPI 2016	MPI Distintos años	Muertes relacionadas con la batalla (número de personas) 2016	Tasa de mortalidad atribuida al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene (por cada 100 000 habitantes) 2016	Población total 2016	Estimado de muertes por agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene 2016
11	21	13	Democratic Republic of the Congo	21	0,437	425	59,8	78 736 153	47 084
12	48	44	Djibouti	30	0,26	..	31,3	942 333	295
13	27	20	Gambia	26	0,362	..	29,7	2 038 501	605
14	34	16	Guinea	27	0,402	..	44,6	12 395 924	5529
15	9	14	Guinea Bissau	16	0,435	..	35,3	1 815 698	641
16	16	32	Haiti	20	0,317	..	23,8	10 847 334	2582
17	29	35	Kenya	26	0,304	49	51,2	48 461 567	24 812
18	32	9	Madagascar	26	0,495	..	30,2	24 894 551	7518
19	33	29	Mauritania	27	0,337	..	38,6	4 301 018	1660
20	35	11	Mozambique	27	0,458	26	27,6	28 829 476	7957
21	36	42	Myanmar	28	0,28	116	12,6	52 885 223	6664
22	43	45	Nepal	29	0,251	..	19,8	28 982 771	5739
23	41	18	Nigeria	28	0,363	274	68,6	185 989 640	127 589
24	50	10	Sierra Leone	30	0,47	..	81,3	7 396 190	6013
25	1	5	Somalia	10	0,547	1925	86,6	14 317 996	12 399
26	2	2	South Sudan	11	0,6	735	63,3	12 230 730	7742
27	6	22	Sudan	14	0,355	1314	17,3	39 578 828	6847
28	25	23	Uganda	25	0,351	..	31,6	41 487 965	13 110
29	7	30	Yemen	14	0,331	2447	10,2	27 584 213	2814
30	22	48	Zimbabwe	22	0,25	..	24,6	16 150 362	3973
31	51	51	Total			25565			369 100
32	52	52	Mundo				11,77	7 444 157 356	875 954

Fuente: Elaborado por el autor, con datos tomados del Índice de Datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2019).

Con el objetivo de comparar las muertes a corto plazo entre la CLH2 y los CLH1, la tabla 5 expone los treinta países que se encuentran clasificados al mismo tiempo entre los cincuenta países de mayor percepción de corrupción acorde con el índice IPC y los cincuenta países de mayor pobreza MPI. Es decir, son treinta los países que denotan mucha corrupción y evidencian mucha pobreza. En estos países se compararán los efectos de los CLH1, mediante el indicador de muertes por conflictos armados³⁰ del Banco Mundial y los efectos de la CLH2 con el indicador de muertes atribuidas al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene, también del Banco Mundial, tomándose como año de análisis al 2016.

Los resultados muestran una relación de diez a uno entre las muertes atribuidas al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene y las muertes por conflictos armados. En la eventualidad de que se aduzca que la falta de información en el número de muertes relacionadas con la tabla 8 pueda generar una distorsión en el análisis, la tabla 6 toma solo a aquellos países que cuenten con información completa del año 2016 para ambos indicadores. Sin embargo, la relación de diez a uno entre ambos indicadores se mantiene prácticamente inalterable, por cada diez muertes atribuidas al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene, habrá una relacionada con conflictos armados, en aquellos países que presentan altos índices de percepción de corrupción y altos índices de pobreza. El dato más alarmante es que a escala mundial, en el año 2016, hubo más de 875 000 muertes atribuidas a la falta de saneamiento.

30 Las bajas en combate son muertes sufridas en conflictos armados entre las partes beligerantes (dos unidades que constituyen las partes de un conflicto). Esto incluye enfrentamientos tradicionales en el campo de batalla, actividades guerrilleras y toda clase de bombardeos de unidades militares, ciudades y poblados, etc. Por lo general, el objetivo son los militares y sus instalaciones o instituciones o representantes del Estado, pero a menudo hay daños colaterales importantes, como la muerte de civiles en fuego cruzado, en bombardeos indiscriminados, etc. Todas las víctimas de tales situaciones, militares y civiles, se consideran bajas en combate (Banco Mundial, 2019).

Tabla 6

Treinta países corrupción-pobreza, comparación muertes por conflictos armados frente a tasa de mortalidad agua insegura (datos completos)

No.	No. CPI	No. MPI	Países que constan dentro de los cincuenta países con menor evaluación en el Índice de Percepción de Corrupción IPC y dentro de los cincuenta países con mayor pobreza MPI Con datos completos	Muertes relacionadas con la batalla (número de personas) 2016	Tasa de mortalidad atribuida al agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene (por cada 100 000 habitantes) 2016	Población Total 2016	Estimado de muertes por agua insegura, saneamiento inseguro y falta de higiene 2016	DIF Guerra agua 2016
1	8	25	Afghanistan	17981	13,9	34 656 032	4817	-13 164
3	28	39	Bangladesh	41	11,9	162 951 560	19 391	19 350
6	31	31	Cameroon	181	45,2	23 439 189	10 595	10 414
10	17	38	Congo	51	38,7	5 125 821	1984	1933
11	21	13	Democratic Republic of the Congo	425	59,8	78 736 153	47 084	46 659
17	29	35	Kenya	49	51,2	48 461 567	24 812	24 763
20	35	11	Mozambique	26	27,6	28 829 476	7957	7931
21	36	42	Myanmar	116	12,6	52 885 223	6664	6548
23	41	18	Nigeria	274	68,6	185 989 640	127 589	127 315
25	1	5	Somalia	1925	86,6	14 317 996	12 399	10 474
26	2	2	South Sudan	735	63,3	12 230 730	7742	7007
27	6	22	Sudan	1314	17,3	39 578 828	6847	5533
29	7	30	Yemen	2447	10,2	27 584 213	2814	367
31	51	51	Total	25565			280 695	255 130
32	52	52	Mundo		11,77	7 444 157 356	875 954	

Fuente: Elaborado por el autor, con datos tomados del Índice de Datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2019).

Es evidente que en aquellos países en que coincide la corrupción y la pobreza habrá más muertes por CLH2 que por los CLH1 que puedan acarrear los conflictos armados. Aun cuando la corrupción opera sigilosamente, en la práctica es más letal que los CLH1. Nos horroriza más ver las torturas, asesinatos y exterminaciones de los CLH1; sin embargo, en los números la situación del 2016 ha mostrado cifras más que alarmantes. “Millones de bebés y de niños no deberían seguir muriendo cada año por falta de acceso al agua, el saneamiento, la nutrición adecuada o los servicios básicos de salud”, dijo la Dra. Princess Nono Simelela, subdirectora general de Salud de la Familia, la Mujer y el Niño de la OMS (Organización Mundial de la Salud, 2019).

La corrupción “bien como beneficio privado en detrimento del bien público, como degeneración de las costumbres o como ‘cáncer de la sociedad’” (Ponce, 2018, p. 341), se propaga y por su sigilo, sus mayores secuelas se presentan a largo plazo. Alemania y Japón fueron probablemente los países más afectados por el holocausto de la Segunda Guerra Mundial. Como parte del Eje Tripartito junto a Italia, fueron derrotados y sus territorios quedaron devastados al finalizar la guerra. En la actualidad, en pleno siglo XXI ambos países gozan de economías estables y sus habitantes de un poder adquisitivo que les permite atender sus principales requerimientos para su desarrollo integral.

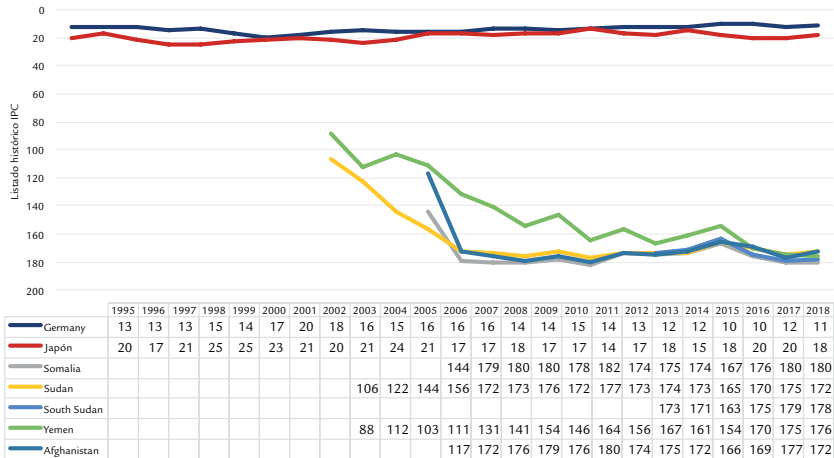
Por otra parte, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Yemen y Afganistán, los cinco países que constan en el listado de cincuenta países con peor índice de percepción de la corrupción, no han logrado salir de la pobreza y desde la década de 1940 o la finalización de la Segunda Guerra Mundial, sus poblaciones han padecido las secuelas de la pobreza e incluso de la corrupción.

El gráfico 6 compara el desenvolvimiento histórico desde el año 1995 del IPC, entre los países de Alemania y Japón, causantes de la Segunda Guerra Mundial y cuyos territorios quedaron devastados por la misma, con los citados países de peor IPC. Mientras que Alemania y Japón se mantienen dentro de las primeras veinte posiciones a escala mundial, los otros países marcan una fuerte tendencia a la

baja, al punto de mantenerse entre los veinte más corruptos desde el año 2010. Tanto Alemania como Japón lograron superar las secuelas de los CLH1 que se causaron en sus territorios, mientras que los otros cinco países no han logrado superar sus niveles de corrupción y pobreza. La corrupción se enquistó cual cáncer, sin que ni el dolor de la pobreza y los estragos que trae la misma inmuten a los delincuentes causantes de la CLH2.

Gráfico 6

Comparativo histórico de varios países, Índice de Percepción de la Corrupción IPC



Fuente: Elaborado por el autor, con Datos tomados del IPC de Transparencia Internacional 2019.

3. Conclusiones

Las terribles secuelas de la Segunda Guerra Mundial impulsaron profundas reformas en el derecho penal internacional, para tipificar los *crímenes de lesa humanidad* y superar barreras normativas tradicionales, a fin de impedir la impunidad de estos execrables delitos. Inderogabilidad, responsabilidad individual, imprescriptibilidad, retroactividad, jurisdicción universal y una nueva institucionalidad judicial universal fueron las principales evoluciones normativas aplicadas para los CLH1.

El tratamiento de la corrupción por parte del derecho penal internacional, en pleno siglo *xxi*, continúa empleando normativa tradicional, semejante a la aplicada en los CLH1 previo a la Segunda Guerra Mundial. Esta investigación ha constatado la identidad de bien jurídico protegido, entre los CLH1 y la denominada *corrupción de lesa humanidad* (CLH2) y proporcionado extensa evidencia de los grotescos niveles de corrupción actuales, así como las graves secuelas de la misma a escala mundial y local.

El análisis jurídico comparado entre CLH1 y CLH2 permite proponer una evolución normativa similar del derecho penal internacional para el tratamiento de la corrupción, con énfasis en la jurisdicción universal y la consolidación de un sistema judicial internacional para el tratamiento de la CLH2. Al igual que para el tratamiento de los CLH1, en el mundo del siglo *xxi*, en que se reconoce la imputabilidad de estos delitos y desde la expedición del Estatuto de Roma incluso se estableció, en la Corte Penal Internacional,³¹ una institucionalidad de orden supranacional para garantizar los derechos humanos a todo ser humano en particular y a la humanidad en su concepción colectiva y global, ¿no es hora ya que para el tratamiento de la CLH2 se demanden las mismas características, herramientas y metodologías normativas?

En la actualidad para el tratamiento de la corrupción “las dificultades e insuficiencias se intensifican exponencialmente cuando se pretende la persecución de estos hechos en el plano internacional. De un lado, por la ausencia de estructuras internacionales de aplicación directa eficaces” (De la Cuesta, 2003, p. 12). Al igual que los CLH1, la CLH2 debe superar barreras normativas vigentes de corte nacional y como “delito internacional debe ser entendido como algo más cercano al enfoque probabilístico de la *common law* que al enfoque conceptualista del derecho penal europeo-continental y latinoamericano” (Cerdeña, s. f., p. 9). “La función del Derecho Penal es importante no sólo en cuanto a la persecución de los autores, sino también de cara a la manifestación pública de lo prohibido y reprobado al mayor nivel” (De la Cuesta, 2003, p. 12). En este sentido,

31 Estatuto de Roma, 17 de julio de 1998; entró en vigencia el 1 de julio de 2002; United Nations, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544; Depositario: Secretario General de las Naciones Unidas, <http://treaties.un.org>.

el mundo debe decir basta a la corrupción y establecer las máximas prevenciones normativas e institucionales para su judicialización universal y para evitar la impunidad en este tipo de delitos.

Algunas legislaciones nacionales han dado ya pasos iniciales hacia la concienciación de la gravedad de la corrupción, incorporando por ejemplo la imprescriptibilidad por los distintos tipos de delitos relacionados con la misma.³² En el ámbito normativo preventivo se ha evidenciado varias normas internacionales a escala regional y mundial.

El reto para el siglo XXI se marca inicialmente en una tipificación universal de la *corrupción de lesa humanidad* y en la generación de un sistema judicial supranacional para el juzgamiento de este tipo de crímenes. El artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en su literal k), abre una puerta que bien puede ser aprovechada para el reconocimiento de la CLH2:

1. A los efectos del presente Estatuto, **se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:**

k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física (Lo resaltado me corresponde).

Reconocer a la corrupción como otro acto inhumano que causa intencionalmente grandes sufrimientos y atenta contra la integridad física y la salud mental y física de la humanidad permitirá que en aplicación del artículo 5 del citado Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional cobre competencia para el juzgamiento de la CLH2.

32 Constitución de la República del Ecuador, “Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”.

En el ámbito regional, los países pueden impulsar que al amparo de los numerales 1 y 3 del artículo 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tome competencia para el juzgamiento de la CLH2.

Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 62.

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Por último, cada país podría normar que en su jurisdicción la *corrupción de lesa humanidad* sea reconocida como un *crimen de lesa humanidad*. Probablemente esta última recomendación dependa de que las administraciones públicas o la ciudadanía de alguna localidad proclamen: ¡Ya basta!

4. Referencias bibliográficas

- Arellano, D., Hernández, J., & Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: Límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Issue 61, 75-106.
- Aristóteles (1989). *La Política*. Bogotá: Panamericana.
- Aristóteles (2007). *Retórica*. Buenos Aires: Gradifco.
- Banco Mundial (2019). <http://www.bancomundial.org/>. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.BTL.DETH?view=chart>
- Bialostosky, S. (2008). La lucha del Derecho Romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 58(250), 137-153.
- Brito, R. (2016). Corrupción: 21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual. *El Cotidiano*, Issue 198, 39-42.
- Capdeferro, O. (2017). La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español (The international legal obligation to fight against corruption and its compliance within the Spanish State). *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Issue 13, 114-147.
- Cerda, C. (s. f.). *Escuela Politécnica Estatal de Zurich*. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/145495/64%20DI.pdf>.
- Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (1993). *Comité Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1993-statute-tribunal-former-yugoslavia-5tdm74.htm>.
- De la Cuesta, J. (2003). Iniciativas internacionales contra la corrupción. *Eguzkilore*, Issue 17, 5-26.
- Díaz, J. M. (2012). Una aproximación al concepto de Crímenes contra la Humanidad. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, XXXIII(95), 119-151.
- Folchi, M. (1960). *La Importancia de la Tipicidad en el Derecho Penal*. Buenos Aires: Depalma.

- Gil, J. (2016). *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO31-2016_OrigenHumano_Conflicto_OrienteMedio_Gil-Fuentsanta.pdf.
- Gómez, H., & Ricardo, J. (2016). Interdependencia Cleptocrática: Caso de Estudio El Salvador. *Desafíos*, 28(2), 65-11.
- Gordillo, A., Loiano, A. & Flax, G. (2007). *Derechos Humanos*. Sexta ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2010). *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)*.
- Keylor, W. (2001). Germany's Second Bid for European Dominance (1939-1945). En Oxford (Ed.) *The Twentieth-Century World, an international history*. New York: Oxford University Press, 176-196.
- Landa, J. (2003). “Nuevos” crímenes contra la humanidad: el nuevo delito de lesa humanidad (artículo 607 bis CP 1995) desde una perspectiva intrasistemática. *Eguzkilore*, Issue 7, 105-120.
- Medina, M. E. & Vásquez, C. A. (2011). Los Crímenes de Lesa Humanidad y su Juzgamiento. *LEX*, 9(8), 107-124.
- Morales, M. (2009). Corrupción y Democracia América latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII(2), 205-252.
- Muela, J. (2014). *The Social Science Post*. Recuperado de <http://thesocialsciencespost.com/es/2014/10/la-primera-guerra-de-la-historia>.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2012). *TRAVAUX PRÉPARATOIRES de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, 12: Naciones Unidas.
- ONU (s. f.). *Biblioteca de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/documents/general-assembly-resolutions/>
- _____ (s. f.). www.un.org/es. Recuperado de <http://www.un.org/es/holocaustremembrance/docs/paper1.shtml>.
- Organización Mundial de la Salud (2019). *www.who.int*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/detail/18-09-2018-a-child-under-15-dies-every-5-seconds-around-the-world->

- Ponce, P. (2018). Mecanismos de control de la corrupción en la Monarquía Hispánica y su discutida eficacia. En F. A. C. y. P. P. Leiva (Eds.) *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, Siglos XVI - XVIII*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 341-352.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] Ecuador (2019). <http://www.ec.undp.org/content/ecuador>. Recuperado de <http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/presscenter/articulos/2018/resultados-de-la-evaluacion-a-cinco-proyectos-hidrocarburos.html>.
- RAE (2018). *Real Academia Española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=DglqVCc>
- Redacción *4pelagatos* (2019). En 5 proyectos el correísmo se robó \$2.500 millones. *4pelagatos*, 7 de enero. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2019/01/07/en-5-proyectos-el-correismo-se-robo-2-500-millones/>.
- Saiz, J., Mantilla, S., & Cárdenas, J. (2012). Efectos de la corrupción sobre la criminalidad, el crecimiento económico y la pobreza: una evidencia para seis departamentos de Colombia. *Criterio Libre*, 10(16), 43-66.
- Sánchez, B. (2018). La lucha contra la corrupción transnacional: el papel de la Foreign Corrupt Practices Act. *Paradigma*, 27(3), 16-42.
- Segura, J. (1994). *El Tribunal (Penal) Internacional para la ex Yugoslavia*. Recuperado de <http://www.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-i-la-informacion-global/otros-recursos-1/tema-3-el-tribunal-penal-internacional-para-la-ex-yugoslavia>.
- Servín, C. (2014). La Evolución del Crimen de Lesa Humanidad en el Derecho Penal Internacional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Issue 139, 209-249.
- Stanford Law School (s. f.). www.stanford.edu. Recuperado de <http://fcpa.stanford.edu/index.html>
- The United States Department of Justice (s. f.). www.justice.gov. Recuperado de <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-spanish.pdf>.
- _____ (s. f.). www.justice.gov. Recuperado de <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>.

- TiceHurst, R. (1997). *Comité internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlcy.htm>.
- Transparencia Internacional (1995). *www.transparency.org*. Recuperado de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia_ipc-2017.pdf.
- Truyol, A. (1980). Francisco Suárez en la evolución del concierto del Derecho de Gentes. *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, Issue 7, 27-45.
- University of Cambridge (2016). *www.cam.ac.uk*. Recuperado de <https://www.cam.ac.uk/research/news/evidence-of-a-prehistoric-massacre-extends-the-history-of-warfare>.
- University of Oxford (2018). <https://ophi.org.uk/>. Recuperado de <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/databank/global-comparisons/>.
- Vives, J. (2003). <http://www.ehu.es>. Recuperado de http://www.ehu.es/cur-sosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2003/2003_7.pdf.
- Zaffaroni, E. (2006). *Manual de Derecho Penal*. Buenos Aires: Ediar.
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.



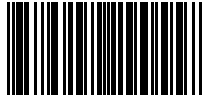
El Congreso Internacional **RETOS 2020 Gobierno y Administración pública en América Latina**, realizado de manera conjunta por las universidades que conforman la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP), el Instituto de Altos Nacionales (IAEN) y organismos internacionales relacionados con la materia, a pocos meses de la declaratoria de pandemia del covid-19, fue en un importante espacio de reflexión en relación con los desafíos que se presentan para la función pública en la región, al culminar la segunda década del siglo XXI.

La lucha contra la corrupción es una de las principales preocupaciones a escala regional, ante lo cual se expone una iniciativa para declarar a la corrupción como delito de lesa humanidad. Así mismo, se explora la captura del Estado y la cultura de la corrupción en la organización pública colombiana. La contratación pública y sus efectos en la prevención de la corrupción; el desarrollo de las compras públicas sostenibles; la revisión de los claroscuros de los procesos de selección de talento humano y la política pública en materia de enfermedades catastróficas, son investigaciones académicas que aportan en la atención a importantes desafíos de gobierno y Administración pública en América Latina.

En colaboración con:



ISBN: 978-9942-29-055-7



9789942290557