



CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR
COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLÍTICO

**INFORME APROBADO POR LA COMISION DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL
POLÍTICO DEL CONGRESO NACIONAL, REFERENTE AL MANEJO DEL LOS
FONDOS DEL PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS
MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, EL MIÉRCOLES 22 DE
FEBRERO DE 2006.**

I
ANTECEDENTES

En la Presidencia del Doctor Dr. Gustavo Noboa Bejarano, se instalaron mesas de diálogo con diferentes agrupaciones sociales, entre las cuales se encontraba las organizaciones de Migrantes, con el objeto de implantar políticas de Estado tendientes: *“al apoyo a los Migrantes dentro y fuera del país a través de convenios, decretos y asignaciones de fondos para el efecto”*.

Consta además en acta suscrita el 29 de mayo del año 2001 que: *“El Gobierno Nacional se compromete a constituir un Fondo del Programa para el Desarrollo de los Migrantes Ecuatorianos y sus familias **administrado por la Corporación Financiera Nacional en calidad de Fiduciaria**, con un aporte inicial de un millón de dólares a la firma del presente acuerdo. Además se compromete a la capitalización del mismo, a través del programa de conversión de deuda externa en deuda social, con un monto adicional de diez millones de dólares, así como la inclusión en el Presupuesto General del Estado de una asignación anual de cinco millones de dólares y la formulación de proyectos de ley – decretos económicos que fortalezcan estratégicamente el fondo”*

Todo estos hechos desembocaron en la emisión por parte del Presidente del República Dr. Gustavo Noboa B., **el Decreto Ejecutivo No. 2378-B, denominado “PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, en adelante denominado el PROGRAMA**, como un organismo de derecho público, con el propósito de asistir a los Migrantes Ecuatorianos y sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas”, publicado el 5 de marzo del 2002, en R.O. No. 527. Cuyas disposiciones legales entre otras cosas establecen expresamente: Art. 11.- *“De la ejecución del presente decreto, que entrará en vigencia a partir del su publicación en el Registro Oficial, encárguense los señores ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas”*. **Para efecto del manejo inversión y contabilidad de los recursos, el Decreto crea un Directorio o cuerpo colegiado el cual está conformado:** Art. 7. *“...Tres Representantes del Gobierno Nacional, los mismos que serán:*

- a) *Un representante del Presidente del República, quien lo presidirá;*
- b) *Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; y,*
- c) *Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*

Dos representantes de las organizaciones indígenas, campesinas y sociales, de conformidad con lo establecido en el acuerdo firmado el 29 de mayo de 2001, en las mesas de diálogo sobre migrantes, entre el Gobierno Nacional y las organizaciones indígenas, campesinas y sociales. Para el nombramiento de estos representantes, las organizaciones indígenas, campesinas y sociales fijarán los mecanismos que garanticen una representación geográfica equitativa de los migrantes ecuatorianos, según su presencia en el exterior”.

Con este marco legal se **CREA EL FONDO DEL PROGRAMA**, con una asignación inicial correspondiente, a cinco millones de dólares americanos, para el año 2002, monto que debe asignarse anualmente.

II ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

1. El Decreto Ejecutivo No. 2378-B, emitido por el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, denominado “PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, (**Anexo 1**), aunque preserva lo convenido en las mesas de diálogo en lo referente a la creación del fondo, caso omiso hace a lo estipulado en el Art. 7. Lit. b, c, e, del acuerdo del 29 de mayo del 2001, en el que se establece la creación de un Fideicomiso administrado por la Corporación Financiera Nacional y constituido con participación equitativa e igualitaria tanto por representantes del ejecutivo como de los migrantes. (**Anexo 2**)
2. El 3 de mayo del 2002, el Ministerio de Economía y Fianzas, cuyo titular era el Econ. Carlos Julio Emmanuel, aprueba la utilización de dos millones de dólares provenientes del “PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, para ser destinado a la realización de la cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrado en la ciudad de Guayaquil el 25 de julio del año 2002, llegando a utilizar quinientos mil dólares. (**Anexo 3**)
3. El 18 de agosto del 2003, mediante Resolución No. 0530, el Ministerio de Economía y Finanzas, presidido por el Econ. Mauricio Pozo, reduce en la totalidad la asignación del “PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS” asignado a la Cancillería.
4. Para el año 2005, se asigna un presupuesto de cinco millones de dólares al PROGRAMA, mas el Ministerio de Economía y Finanzas a petición del Ministerio de Relaciones Exterior so pretexto de que existe un déficit en el presupuesto de la Cancillería, disminuye la partida destinada al PROGRAMA mediante Resolución 700810, de 20 de septiembre del 2005, en un monto cuatro millones doscientos cincuenta mil dólares, que la Cancillería destinó para el pago de arriendos de oficinas consulares. (**Anexo 3 y 4**).

III CONCLUSIONES

1. A raíz de la publicación y puesta en vigencia el 5 de marzo del 2002, del Decreto Ejecutivo que crea los fondos con la asignación inicial antes detallada, así como el

cuerpo colegiado responsable de la Administración y Contabilidad de los fondos; (**únicos responsables del manejo de los dineros**) cuyo primer presidente fue el **Doctor Maximiliano Donoso Vallejo**, delegado del Presidente de la República de aquel entonces, quien tenía conjuntamente con los miembros del Directorio la obligación de emitir el Reglamento en un plazo no mayor de sesenta días conforme el Art. 8 del Decreto Ejecutivo tantas veces mencionado, comete los siguientes infracciones:

- a. El Dr. Maximiliano Donoso fue nombrado Presidente del Directorio el 2 de mayo del 2002, mediante Decreto Ejecutivo No. 2608; luego de lo cual convocó a su primera reunión el 11 de junio del 2002, resolviéndose una fecha tope de 30 días para aprobar el reglamento, esto es hasta el 11 de julio del año 2002. Pero el Presidente del Directorio no convoca a segunda sesión sino hasta el 25 de septiembre del año 2002, en vista de haber sido requerido por el representante de las organizaciones indígenas y de migrantes miembro del Directorio, Sr. RAMON ARIAS ANDRDE, (**Anexo 5**), quien dirige carta al Presidente de la República de entonces denunciando el boicot que existe por parte del representante de la Presidencia y del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores Dr. Leonardo Carrión Eguiguren, para que actúe el Directorio y dicte el Reglamento dentro del plazo establecido, haciendo caso omiso del tipificado en el Art. 249 del Código Penal en vigencia, que expresamente señala: *“El funcionario público a quien corresponda, como tal, el cumplimiento y ejecución de una ley, reglamento u orden superior que legalmente se le comuniqué, no lo cumpla y ejecute, o no haga cumplir o ejecutar, en su caso, por morosidad, omisión o descuido, será reprimido con multa de dieciséis a treinta un dólares de los Estados Unidos de Norte América”*.

Cabe señalar que para el 14 del junio del 2002, los representantes de los migrantes ya tenían un proyecto de Reglamento al Decreto Ejecutivo, pero que nunca se discutió porque la segunda reunión fue postergada por Maximiliano Donoso.

- b. No conforme con haberse pasado del plazo de sesenta días, las fallas Administrativas son evidentes, ya que en Actas de Primera, Segunda, Tercera y Cuarta sesión del Directorio, no costa la firma de aprobación, voto salvado, aclaración o cualquier otro pronunciamiento por parte de los demás miembros del Directorio y en especial de los representantes de las organizaciones sociales y de migrantes. En vista de que Secretaría y Presidencia redactaban a su antojo los documentos sin hacernos conocer su contenido, **incurriendo en nulidad absoluta de todo lo actuado, porque no cumple tal documento público con lo estipulado en los Arts. 168 y 169 del Código de Procedimiento Civil en Vigencia**, que expresamente señalan: *“Instrumento público o auténtico es el autorizado con las solemnidades legales por el competente empleado. Si fuere otorgado ante notario e incorporado en un protocolo o registro público, se llamará escritura pública.”* y *“Hacen fe y constituyen prueba todos los instrumentos públicos, o sea todos los instrumentos autorizados en debida forma por las personas encargadas de los asuntos correspondientes a su cargo o empleo, como los diplomas, decretos, mandatos, edictos, provisiones, requisitorias, exhortos u otras providencias expedidas por autoridad competente; las certificaciones, copias o testimonios de una actuación o procedimiento gubernativo o judicial, dados por el Secretario respectivo, con decreto superior, y los escritos en que se exponen los actos ejecutados o los convenios celebrados ante notario, con arreglo a la ley; los asientos de los libros y otras actuaciones de los*

funcionarios o empleados del Estado de cualquiera otra institución del Sector Público; los asientos de los libros y registros parroquiales, los libros y registros de los tenientes políticos y otras personas facultadas por las leyes. El instrumento público agregado al juicio dentro del término de prueba, con orden judicial y notificación a la parte contraria, constituye prueba legalmente actuada, aunque las copias se las haya obtenido fuera de dicho juicio". Por lo tanto nada se ha hecho salvo una pérdida inhumana de tiempo por parte del delegado del Presidente de la República de aquel entonces Dr. Maximiliano Donoso.

- c. En comparecencia ante sesión general convocada por el Presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político del H. Congreso Nacional, el Dr. Maximiliano Donoso Vallejo, engaña falseando su testimonio y documentos, encontrado flagrantes contradicciones con lo afirmado por él y los escritos remitidos a la Comisión. **(Anexo 6)**. Específicamente señala: a la segunda pregunta hecha por el Dr. Guillermo Haro Páez: *Cumplió usted con el mandato de gestionar y aprobar el Reglamento del Programa ante el señor Presidente de la República, del cual usted fue representante personal ante el Directorio, dentro de los sesenta días estipulados en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 2378-B. RESPUESTA: Efectivamente, Señores Legisladores por iniciativa del compareciente, se procedió a elaborar el Reglamento del Programa, el cual fue puesto en conocimiento del señor Presidente de la República, Dr. Gustavo Noboa Bejarano, a quien en reiteradas ocasiones consulté sobre la expedición del mismo. Sin embargo, como ustedes conocen, Honorables Legisladores, la atribución de expedir dicho Reglamento se encuentra imperativa y exclusivamente asignada al Jefe de Estado; mal podía yo aprobar y expedir dicho proyecto.*

Esta falsa respuesta choca con los documentos remitidos por él a la comisión cuando: *consta en Acta de la cuarta sesión de Directorio como único punto a tratar la Lectura del Proyecto de Reglamento del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión, para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, el mismo que después de proceder a su lectura, discusión y análisis fue aprobado por unanimidad de sus asistentes. **El 20 DE NOVIEMBRE DEL 2002**, pero el Proyecto de reglamento tiene fecha de elaboración el **21 DE NOVIEMBRE DEL 2002** en donde constan las firmas del Dr. Maximiliano Donoso y demás miembros del Directorio. **Es decir discuten y aprueban algo que no existe al tiempo de realizarse la sesión.** Pero además falsea la verdad y adultera documentación en el sentido de que **emite el oficio Nro. 54051/DGATE, de 26 de junio del 2002**, cuando ni siquiera se había celebrado la segunda sesión de Directorio, y peor elaborado el Proyecto de Reglamento, por parte del Directorio, como así lo afirma él mismo en acta de cuarta sesión al decir el único punto a tratar el es proyecto de Reglamento realizada esta el **20 de noviembre del 2002**. Cometiendo el delito tipificado y sancionado en los Art. 337 y 338 del Código Penal en vigencia, que expresamente señalan: "Serán reprimidos con reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años los funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, hubieran cometido un falsedad que consista:*

- *En formas falsas;*
- *En alteración de actas, escrituras o firmas;*
- *En suposición de personas;*
- *En escrituras hechas o intercaladas en registros u otros documentos públicos, en escritos u otras actuaciones judiciales, después de su formación o clausura.*

Art. 338.- *"Será reprimido con la misma pena el funcionario público que, hubiere desnaturalizado la sustancia o sus pormenores:*

- *Ya escribiendo estipulaciones distintas de las que hubieren acordado o dictado las partes;*
- *Ya estableciendo como verdaderos hechos que no eran.*

Cabe señalar que en este procedimiento se encuentran también sendas certificaciones emitidas por la Sra. HILDA ROCHA GUERRON, Secretaria de la Secretaría General Jurídica, CPA. Hernán Lara Vivar, Director Administrativo Financiero, **quienes certifican que el Proyecto de Reglamento fue entregado el 26 DE JUNIO DEL 2002** y que luego de ello no existe otro documento en el archivo pasivo de la Presidencia de la República, a pesar de que existe sumilla de entrega recepción del supuesto proyecto de Reglamento elaborado por el Dr. Maximiliano Donoso, con fecha 27 de noviembre del 2002.

Esta Comisión de varios delitos señalados en los considerandos anteriores, cometidos por el entonces Presidente del PROGRAMA y actual Delegado del Presidente de la República Dr. Alfredo Palacios a UDENOR, Dr. Maximiliano Donoso, a conllevado a que produzca un perjuicio irreparable **en más de treinta millones de dólares** en contra de los migrantes, que debieron haberse destinado a las viudas, huérfanos y desamparados por la actividad migratoria

2. De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 2378-B, en su Art. 8, el encargado de la INVERSION Y LA CONTABILIDAD de los Recursos del PROGRAMA son el DIRECTORIO y no el Ministerio de Relaciones Exteriores. Siendo el DIRECTORIO la máxima Autoridad Administrativa encargada de manejar el presupuesto asignado de conformidad con el Art. 70 de la Ley de Presupuesto del Sector Público, legitimando un despojo de los recursos destinado para otro fines, como son: La cita de Presidentes de América del Sur en el año 2002 y el pago de arriendos consulares en el año 2005, y del cual se desprenden los siguientes hechos:

- a. Corresponde a los Ministros de Relaciones Exteriores a la fecha Dr. Heinz Moeller, en el año 2001 y 2002 y Dr. Antonio Parra para el año 2005, la custodia, de las partidas presupuestarias, es decir destinar a fines contemplados en Decreto Ejecutivo, los recursos asignados al PROGRAMA, más aun cuando la partida creada para el efecto expresamente señala: **PARTIDA DENOMINADA AYUDA, AHORRO, E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, disponiendo la aplicación de dichos fondos a fines distintos a los previstos en el presupuesto respectivo**, hecho tipificado como infracción y sancionado en el Art. 257 del Código Penal en Vigencia. Que expresamente señala: *“Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio publico, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.*

Se entenderá por malversación, la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños al servicio público.

Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente están comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos que hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.

También están comprendidos en las disposiciones de este artículo los funcionarios, administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del sistema financiero nacional privado, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración de estas entidades, que hubiesen contribuido al cometimiento de estos ilícitos.

Los culpados contra quienes se dictare sentencia condenatoria quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos; para este efecto, el juez de primera instancia comunicará, inmediatamente de ejecutoriado, el fallo a la Oficina Nacional de Personal y a la autoridad nominadora del respectivo servidor, e igualmente a la Superintendencia de Bancos si se tratare de un servidor bancario. El Director de la Oficina Nacional de Personal se abstendrá de inscribir los nombramientos o contratos otorgados a favor de tales incapacitados, para lo cual se llevará en la Oficina Nacional de Personal un registro en que consten los nombres de ellos.

La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101.

Con la misma pena serán sancionados los servidores de la Dirección General de Rentas y los servidores de aduanas, que hubieren intervenido en Actos de Determinación.

- b. En comparecencia ante la comisión del Fiscalización y Control Político del H. Congreso Nacional, el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Francisco Carrión Mena, señala que los Fondos del PROGRAMA, fueron revertidos al Ministerio de Economía, por no haberse ejecutado programa alguno, cuando no es el organismo ni autoridad para manejar los fondos y más si tiene la obligación de ejecutar el Decreto Ejecutivo No. 2378-B, lo que significa haber agotado todas las posibilidades y requerimientos para que se conforme el DIRECTORIO DEL FONDO DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS.
3. El 3 de mayo del 2002, el Ministerio de Economía y Finanzas que a la fecha se encontraba representado por Econ. Carlos Julio Emmanuel, aprueba la utilización de dos millones de dólares provenientes del “ PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, para ser utilizado en la realización de la cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrado en la ciudad de Guayaquil el 25 de julio del año 2002, llegando a utilizar quinientos mil dólares, este desvío de fondos públicos asignado a fines específicos constituye una grave violación al lo estipulado en el Art. 56, de la Ley de Presupuesto del Sector Público que expresamente señala: **“Modificaciones de créditos.- Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias, las establecerá el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en el régimen de modificaciones al que hace mención el Art. 54 de esta Ley. Se prohíbe el traspaso de recursos destinados a inversión para cubrir gastos corrientes, en todos los casos”**, e infringiendo por tanto lo señalado en el Art. 257 del Código Penal. Además se producen los siguientes hechos:

- a. El 18 de agosto del 2003, mediante resolución No. 0530, el Ministerio de Economía y Finanzas, presidido por el Econ. Mauricio Pozo, reduce en la totalidad la asignación del "PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS" asignado a la Cancillería.
- b. Para el año 2005, se asigna un presupuesto de cinco millones de dólares al PROGRAMA, mas el Ministerio de Economía y Finanzas, a petición del Ministerio de Relaciones Exterior so pretexto de que existen un déficit en el presupuesto de la Cancillería, disminuye la partida destinada al PROGRAMA mediante Resolución 700810, de 20 de septiembre del 2005, en un monto cuatro millones doscientos cincuenta mil dólares, que la Cancillería destinó para el pago de arriendos de oficinas consulares, nuevamente haciendo caso omiso al Art. 56 de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

IV RECOMENDACIONES

1. Por existir graves indicios de responsabilidad penal, remítase copia certificada del presente informe a la Sra. Ministra Fiscal General del Estado para que inicie las acciones penales correspondientes en contra del Dr. Maximilano Donoso V. por haber infringido los Art. 249, 337 y 338, del Código Penal en vigencia. Además de haber causado con su negligencia un perjuicio económico a favor de los migrantes y sus familias ya que los recursos destinados a aplacar el efecto migratorio se despilfarrado.
2. Que el Ministerio Público, proceda a iniciar las investigaciones pertinentes en contra de los Ministros del Relaciones Exteriores, que en sus respectivos tiempos ejercieron tales funciones en su orden: Heinz Moeller Freile, Patricio Zuquilanda y Antonio Parra Gil; y, Ministros de Economía y Finanzas en su orden: Carlos Julio Emmanuel, Mauricio Pozo y Mauricio Yépez, quienes dispusieron de las Partida Presupuestaria destinada PROGRAMA DE AYUDA, AHORRO E INVERSIÓN PARA LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS", para realizar gasto corriente como, solventar los egresos producidos en la Reunión de los Presidentes de América del Sur y pago de locales de arrendamiento de las oficinas adscritas a la Cancillería, infringiendo el Art. 56 de la Ley del Presupuestos del Sector Público y Art. 257 del Código Penal en vigencia.

CERTIFICACIÓN.- *El informe que antecede, constante en ocho fojas útiles, fue aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político, en sesión realizada el veintidos de febrero del dos mil seis; y notificado a las siguientes Instituciones: Ministerio Público y Congreso Nacional.- Lo certifico.*

Abg. Abdón Ordóñez R.
SECRETARIO DE LA COMISION DE
FISCALIZACIÓN Y CONTROL POLITICO