



# PRIMER INFORME SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS

SECRETARÍA DE POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN

23 DE ENERO DE 2023



Quito, 23 de enero de 2023

Señor  
Guillermo Lasso Mendoza  
Presidente Constitucional de la República del Ecuador  
En su despacho

De mi mayor consideración:

Adjunto a la presente nota se encuentra el Primer Informe sobre Presuntas Irregularidades Denunciadas dispuesto por usted el 13 de enero del año en curso. El Informe ha sido realizado observando escrupulosamente las competencias señaladas en la creación de la Secretaría a mi cargo, y los principios y conceptos señalados en los Lineamientos, Políticas y Plan de acción de la Institución.

Asumo con frontalidad las afirmaciones realizadas, que tienen el carácter de pistas que, potencialmente, puedan conducir a la configuración de indicios en las instancias judiciales correspondientes.

Este Informe se inscribe en la incorporación de una atribución adicional a la Secretaría, mediante la cual se le atribuye funciones en los directorios de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO. De este modo, la Secretaría deja de desempeñar un papel exclusivamente ceñido a la previsión de la corrupción mediante el diseño de políticas anticorrupción e integridad, el que sin embargo sigue siendo el corazón de las actividades de la Secretaría.

Cabe recordar que los ámbitos de acción de la Secretaría son cultura y educación; fortalecimiento del servicio público y meritocracia; reformas normativas; calidad del gasto público; y, estadística y tecnología. Estos cinco ámbitos se desarrollan a través de tres áreas: 1) Temas definidos en la Estrategia (concientización, aplicación de metodologías de mitigación y alerta en instituciones y áreas de alto riesgo, gran corrupción internacional, conflicto de intereses); 2) Coordinación interinstitucional, a través de la Instancia de Coordinación Interinstitucional para la Prevención de la Corrupción; 3) Acompañamiento a la contratación de temas específicos de la administración pública e investigaciones específicas.

Sirva la presente para expresarle mis sentimientos de alta consideración y estima, así como ratificarle mi permanente decisión de actuar con firmeza y autonomía técnica en todas las tareas emprendidas.

Atentamente

Luis Verdesoto Custode  
Secretario de Política Pública Anticorrupción

## PRIMER INFORME SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS

### ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>HIPOTESIS DE TRABAJO</b> .....	<b>5</b>
a.	HIPOTESIS 1.- “FRANQUICIA” .....	6
b.	HIPOTESIS 2.- COMPENSACIONES (TRADE OFF) .....	6
c.	HIPOTESIS 3.- DIRECCIONAMIENTO.....	6
d.	HIPOTESIS 4.- COMPETENCIA COLUDIDA .....	6
e.	HIPOTESIS 5.- GRUPO CORRUPTO .....	7
f.	HIPOTESIS 6.- LAVADO DE ACTIVOS MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	7
g.	HIPOTESIS 7.- CONFLICTO INTEREMPRESARIAL.....	7
<b>III.</b>	<b>ANÁLISIS POR NIVELES</b> .....	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>MODUS OPERANDI</b> .....	<b>10</b>
a.	CNEL .....	10
b.	FLOPEC.....	11
<b>V.</b>	<b>EMCO</b> .....	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
<b>VI.</b>	<b>AGENTES EXTERNOS A LA CONTRATACIÓN</b> .....	<b>14</b>
<b>VII.</b>	<b>EMPRESAS PÚBLICAS</b> .....	<b>14</b>
a.	Ineficacia en los cumplimientos institucionales .....	15
b.	Empresas en liquidación y activas .....	15
c.	Empresas Públicas activas en el sector energía .....	17
<b>VIII.</b>	<b>RIESGOS</b> .....	<b>17</b>
<b>IX.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>19</b>

## I. ANTECEDENTES.

1. La Secretaría de Política Pública Anticorrupción (SPPA), creada mediante [Decreto Ejecutivo Nro. 412, de 3 de mayo de 2022](#), ha enfocado sus acciones en la prevención de la reventar la corrupción en cinco ámbitos: cultura y educación; fortalecimiento del servicio público y meritocracia; reformas normativas; calidad del gasto público; y, estadística y tecnología.
2. Los cinco ámbitos priorizados se han desarrollado en tres áreas: 1) Temas definidos en la Estrategia (concientización, aplicación de metodologías de mitigación y alerta en instituciones y áreas de alto riesgo, gran corrupción internacional, conflicto de intereses); 2) Coordinación interinstitucional, a través de la Instancia de Coordinación Interinstitucional para la Prevención de la Corrupción; y, 3) Acompañamiento a la contratación de temas específicos de la administración pública e investigaciones específicas. Lo cual se desarrolla a profundidad en el [Informe de Gestión de 2022](#).
3. En el Decreto Ejecutivo Nro. 648 de 18 de enero de 2023, el Presidente de la República reformó el Decreto Ejecutivo 412, disponiendo a la SPPA participar en los directorios de las empresas públicas como invitado. Dicha reforma **amplía las atribuciones institucionales y enfoque de actividades, generándose una cuarta área de trabajo.**
4. Este Informe es el primero en cumplir la disposición presidencial. Fue realizado entre los días 13 y 20 de enero de 2023. Contiene un análisis estructurado por niveles de información compilada y analizada hasta el momento y ejemplifica casos de análisis articulados con las hipótesis de trabajo. **Prescinde de juicios de valor o sugerencias de indagación penal, llamados a juicio o lineamientos de sentencia, al ser competencias exclusivas de la Fiscalía y a los jueces, separación de competencias que celosamente respeta.**
5. Los pedidos de información realizados hasta la fecha, se han motivado y vinculado con las hipótesis formuladas por la Secretaría respecto a cada nivel de análisis. Estos vinculan posibles vacíos o errores procedimentales con procesos institucionales, que pudieron estimular mecanismos y actores corruptos. El análisis de los procesos de contratación, originados en cada empresa, su implementación (**primer nivel**), mecanismos de aprobación en instancias superiores, contratación pública diferenciada por régimen (**segundo nivel**), la gestión de empresas públicas desde sus gerencias y directorios (**tercer nivel**) y la información, niveles y posibles actos de corrupción, se ejemplifican como presiones, cabildeo y demás actos delitos conexos.
6. La SPPA ha oficiado y conseguido información preliminar referente a vínculos que posiblemente existan por fuera de los niveles mencionados. Alguna información que por su clasificación legal como reservada, sigilo bancario o confidencial y personalísima, deberá ser obtenida por las correspondientes instancias de la Administración de Justicia. **Toda la información recabada por la SPPA es pública y está publicada.**

7. Información inicialmente difundida por los medios de comunicación referenció presuntas irregularidades en el sector eléctrico. Debido al tamaño, interconexión y poder del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas – EMCO -, la SPPA expandió su análisis hacia posibles focos de irregularidades e ilícitos en otras empresas públicas estatales. La inclusión de las empresas públicas energéticas centralizó el trabajo de la Secretaría en FLOPEC, CELEC, CNEL y Petroecuador, sin perjuicio de un análisis posterior a las restantes empresas públicas, activas o en liquidación.
8. Las empresas públicas energéticas han sido analizadas mediante hipótesis, niveles y compilación de información. Acciones ejecutadas en recientes días fueron coordinadas con el Ministerio de Energía y Minas, trazándose un listado preliminar de información prioritaria. En ejercicio de su rectoría del sector estratégico de energía, el **MEM solicitó<sup>1</sup> información a FLOPEC, CELEC, CNEL, ENAMI y Petroecuador**, según lo acordado con esta Secretaría. Dicha información será crucial para enriquecer los respectivos análisis institucionales.
9. La SPPA ha trazado una investigación con los siguientes **hitos temporales**: a) reformas a la gobernanza estatal<sup>2</sup>; b) 2015 debido al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que determina la caducidad del control luego de siete años contados desde su cometimiento; y, c) 24 de mayo de 2021, posesión de Guillermo Lasso como Jefe de Estado.

---

<sup>1</sup> Oficio Nro. MEM-MEM-2023-0046-OF, Quito, D.M., 18 de enero de 2023; Oficio Nro. MEM-MEM-2023-0046-OF Quito, D.M., 18 de enero de 2023: "En función de lo expuesto, se solicita a ustedes, en su calidad de representantes legales de las Empresas Públicas sujetas a la rectoría de este Ministerio, recopilar, sistematizar y remitir a este Despacho, en medio magnético debidamente validado o físico, según el caso, en un plazo máximo de 10 días a partir de la presente fecha, la siguiente información requerida por la Secretaría de Política Pública Anticorrupción (SPPA): 1. Información relacionada con los procesos contables aplicados para la elaboración de los Estados Financieros elaborados entre el año 2015 hasta la fecha, especificando el marco de normativa contable de general aplicación y aceptables a nivel internacional que se han aplicado para elaborarlos; 2. Los informes de auditoría presentados desde 2015 hasta la fecha, junto con las respectivas constancias de aprobación por parte de sus Directorios; 3. Un detalle de las asignaciones presupuestarias codificadas y ejecutadas desde 2015 hasta la fecha para realización de estas auditorías; 4. Detalle de la planificación, informes técnicos y confirmación de la asignación presupuestaria requerida para auditar la contabilidad del año 2023. 5. Detalle de los recursos fiscales asignados presupuestariamente para proyectos de inversión de la empresa pública a su cargo correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023, incluyendo un informe de la ejecución presupuestaria de esos recursos respecto a las asignaciones de los años 2021 y 2022; 6. Una lista detallada de jurisdicciones, instituciones y saldos cortados al 31 de diciembre de 2022 de todas las cuentas bancarias a nombre de cada empresa pública, incluyendo las cuentas abiertas a nombre empresas filiales y subsidiarias, de ser el caso. Esta lista incluirá las cuentas, jurisdicciones, instituciones y saldos al 31 de diciembre de 2022 de cuentas bancarias o de inversión abiertas en el exterior, que sean producto de la ejecución de contratos y convenios celebrados con contrapartes financieras o de negocios internacionales. Se justificará y/o adjuntará las respectivas autorizaciones legales para apertura de estas cuentas; 7. Una lista de contratos celebrados con socios estratégicos o asociados en negocios que estén vigentes o hayan estado vigentes desde el año 2021, con detalle de fechas de celebración, nombres de las contrapartes y vigencia; 8. El listado cronológico, ordenado y diferenciado, por contraparte, monto y objeto, de los contratos ejecutados o planificados para el año en curso, bajo régimen común y especial. La información provista debe cubrir los años 2015 hasta la actualidad. Deberá sustentarse la información remitida con el listado de servidores públicos que hayan redactado o aprobados términos de referencia, administrado contratos o participado en comisiones o subcomisiones técnicas relacionados a estos contratos; 9. De ser el caso, los exámenes periódicos o especiales realizados por la Contraloría General del Estado entre los años 2015 y el presente, sus resultados y acciones correctivas ejecutadas; y, 10. El Listado cronológico, ordenado y diferenciado de las denuncias de corrupción presentadas contra la empresa pública."

<sup>2</sup> SENPLADES, Transformación democrática del Estado en Ecuador, [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/oscar%20quillas%20otero\\_ecuador.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/oscar%20quillas%20otero_ecuador.pdf); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2018). Archivo técnico digital de la Dirección de Cambio Institucional, 159 documentos. Recopilación para la investigación de la información digital localizada en diferentes bases de datos de funcionarios y funcionarias de la institución. Quito; SENPLADES, Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas (2013). Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Acuerdo Ministerial 1, publicado en Registro Oficial 19 de 20 de junio de 2013. Quito.

10. En este Informe planteamos posibles irregularidades en distintos procesos institucionales o contractuales, que pudiesen indicar o alertar la comisión de delitos penales, cuya configuración no será analizada por esta Secretaría.
11. Los puntos de análisis desarrollados abordan mecanismos de clientelismo económico o político (intercambio de favores, bienes, servicios, posiciones), mecanismos de “puerta giratoria” (intercambio de posiciones entre funciones estatales y privadas en la industria interesada), organización delincencial (de corta, mediana y larga data) para contratar, mecanismos de “franquicia” (entrega empresas públicas a cambio del usufructo de corruptos por tiempos definidos), formas de recaudación de “cuotas” (pagos por desempeño de cargos o contrataciones preferentes) y mecanismos de extorsión y/o soborno (para conseguir decisiones o asignación de contratos).
12. EN NINGUN CASO LA ANTERIOR ENUMERACIÓN AFIRMA O ASUME QUE SE HAYAN DADO TODOS O ALGUNOS DE LOS PROCEDIMIENTOS IRREGULARES O DELICTIVOS. EL LISTADO APENAS PERMITIO Y PERMITIRA ORDENAR LA BUSQUEDA DE INFORMACION Y ASENTAR O DESECHAR HIPOTESIS.

## II. HIPOTESIS DE TRABAJO

13. La recolección de información por esta Secretaría deviene de las hipótesis planteadas, circunscribiéndolas a un orden secuencial entre **hipótesis, institución, niveles, actores y posibles focos de corrupción**. Lo recabado y analizado por esta Secretaría en ningún momento infiere la existencia de indicios penales, complicidad o culpabilidad de nadie.
14. El trabajo de la SPPA se circunscribe a las facultades y atribuciones encomendadas en su Decreto Ejecutivo de creación. Lo expuesto en este primer Informe, referencia **posibles vulnerabilidades en diferentes procesos de contratación o niveles de decisión**. Se ha sistematizado información que induce a la posible existencia de pistas. Se ha enfatizado etapas del proceso contractual, toma de decisión y posibles vinculaciones con agentes o grupos externos al Estado.
15. Según el marco legal correspondiente, lo trabajado por esta Secretaría será remitido a los organismos legalmente facultados para administrar justicia, a fin de que estos determinen su uso. La SPPA transparenta las líneas trabajadas y por trabajar, invitando a la opinión pública, medios de comunicación y funciones del Estado a su uso y estudio. El trabajo de esta Secretaría busca complementar lo actuado por la justicia con análisis independientes provenientes de la ciudadanía, academia y funciones del Estado. Toda la documentación obtenida está a su disposición.
16. A continuación, se abordan las hipótesis planteadas por esta Secretaría respecto de posibles actos de corrupción en las empresas públicas. Conjugan gobernanza institucional, gobierno corporativo, procesos internos, facultades y atribuciones administrativas, mecanismos de control y auditoría, relacionamiento con agentes y grupos externos, entre otros.

a. HIPOTESIS 1.- “FRANQUICIA”

17. Supone la “entrega” del “usufructo y control corrupto” de empresas públicas o sus gerencias a un particular o grupo. La corrupción se materializa mediante retribuciones temporales programadas, a favor de del individuo o nivel directivo que adopte decisiones u operaciones corruptas. **La retribución por “franquicia” supone pago de una mediante “cuota constante”**, directa o pactada, a favor o concertada entre los niveles gerenciales.

b. HIPOTESIS 2.- COMPENSACIONES (TRADE OFF)

18. Se asocia a la posible preparación de las decisiones gerenciales de alto nivel de las empresas públicas, quienes, sugiriendo, imponiendo o aprobando proyectos, devienen en contratos carentes de fundamento técnico. Este entramado de acciones cumple una finalidad corrupta enfocada en concertar términos contractuales direccionados e ilícitos. Para concretar este objetivo, se requiere el intercambio de “equivalentes”. Es decir, una compensación o retribución corrupta, **que se intuye requiere aprobación por los directorios**. Esta hipótesis podría también estar asociada a redes de clientelismo que intercambian favores económicos, políticos o su combinación. Finalmente, se investiga lo que hemos llamado “puerta de entrada”, aduciendo intereses externos al Estado que, actuando en su beneficio, invaden espacios de decisión estatal, distorsionando la competencia entre proveedores y precios.

c. HIPOTESIS 3.- DIRECCIONAMIENTO

Un agente interno (funcionario) de la institución, por ejemplo, podría tratarse de la máxima autoridad (EMCO), quien podría haber “direccionado” términos de referencia de los contratos (modalidad tradicional), sus resultados o repartido los beneficios ilícitos de ciertas operaciones. La **competencia desleal e ilícita, cierra un proceso de corruptelas que intuimos está plagado de necesidades contractuales irregulares**, fraguadas por el régimen contractual, comité de aprobaciones y el administrador de contrato. Una posible vía de indagación futura, por las autoridades correspondientes, puede enfocarse en consecuencias devenidas por el “mal reparto” de beneficios entre actores, niveles y autores de delitos.

d. HIPOTESIS 4.- COMPETENCIA COLUDIDA

19. En los concursos corruptos podría observarse una competencia imperfecta por el manejo de tiempos, que persiga orientar hacia un número de oferentes; requisitos que garantizarían un resultado previamente arreglado **mediante “direccionamiento” a favor de un determinado oferente o proveedor**; y, un arreglo corrupto entre oferentes (todos o una parte) para simular condiciones de competencia.

e. HIPOTESIS 5.- GRUPO CORRUPTO

20. La rotación de personal puede deberse, total o parcialmente, a un asentamiento de la meritocracia. A su vez, la renuencia a la rotación de personal podría ser sintomática de lo ocurrido cuando grupos articulados se distribuyen beneficios corruptos. Por otra parte, el ingreso de personal “leal” a una gerencia puede servir para “agilizar” lo actuado durante el período de una determinada autoridad. El funcionamiento y dirección del grupo corrupto puede ser directo o indirecto, por parte de la máxima autoridad o sus operadores. El poder, alcance e influencia de un grupo corrupto puede erigirse con asistencia de agentes externos o internos a la empresa.

f. HIPOTESIS 6.- LAVADO DE ACTIVOS MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

21. La creación o utilización de empresas para participar en la contratación pública podría convertirlas en vehículos para el lavado de activos, operación que se concretaría en la provisión de bienes o servicios al Estado. Especialmente en temas de difícil trazabilidad (origen). Esta modalidad operaría básicamente desde la injerencia externa de grupos de interés a través de cabildeadores, la permisividad de la autoridad y un entramado de conexiones accionarias.

g. HIPOTESIS 7.- CONFLICTO INTEREMPRESARIAL

Un holding es una sociedad financiera para el control de acciones de un grupo particular, algo común en el sector privado. Un “holding estatal” cumpliría, como función principal, la coordinación entre empresas públicas, optimizando su rendimiento y resultados. La figura de un holding estatal requiere mayor análisis para determinar su lugar dentro de la gobernanza estatal. Por su origen privado, un holding absorbe poderes diferenciados a los de un directorio. Aplicado al sector público, un holding efectivamente puede sustituir al directorio de las empresas públicas, generando conflictos de interés entre empresas.

### III. ANÁLISIS POR NIVELES

22. Este análisis focaliza su atención en posibles vacíos jurídicos, errores procedimentales, procesos discrecionales o malas prácticas, que posiblemente permitieron instaurar mecanismos corruptos. Al combinar mecanismo y actor, de manera continua en las fases de los procesos de contratación pública, se lograría penetrar en aquellas etapas donde predomina la discrecionalidad del servidor público ([Anexo](#)).

23. La discrecionalidad se enmarca en la normativa referente al giro de negocio de cada empresa pública (**primer nivel**); la inaplicación de mecanismos de control y aprobación para comprar bienes o servicios mediante regímenes discrecionales (**segundo nivel**); y, la colusión de intereses resultante de la cooptación de las empresas públicas a través de sus directorios y gerencias (**tercer nivel**).



24. Los supuestos grupos de corrupción al interior de las empresas públicas pueden operar por si solos o con la injerencia de un agente interno que ocupa un nivel gerencial. Otra forma, consistiría en la injerencia de agentes externos con influencia sobre el nivel jerárquico superior. Se presentan ejemplos por cada hipótesis para mejor comprensión de las actividades por nivel ([Anexo](#)).
25. **Nivel 1** - Servidores públicos de las áreas agregadoras de valor o apoyo, que podrían tener contacto directo con los proveedores o coludirse para acordar posibles cometimientos de diferentes delitos de corrupción.
26. **Dentro de las actividades que se podrían realizar para favorecer a uno o varios proveedores a lo largo del tiempo (Hipótesis 4)**, estarían:
- La generación de requerimientos de compra sin una necesidad real o por ineficiencia empresarial;
  - La adaptación de los términos de referencia y parámetros de calificación a una o varias empresas vinculadas (Hipótesis 3);**
  - Favorecer en la calificación por omisión en la revisión integral de la oferta por exigencia de beneficios (Hipótesis 2);**
  - La eliminación de los anticipos en el proceso de contratación para el favorecimiento a una o varias empresas vinculadas, **en que probablemente el futuro contratista incurriría en el financiamiento del contrato con activos ilícitos (Hipótesis 6);**
  - Ausencia deliberada de control en la ejecución contractual por parte del administrador del contrato con la finalidad de obtener un beneficio particular.**

Estas actividades pueden ser ejecutadas por voluntad de los servidores públicos involucrados en los procesos de contratación o como resultado de la influencia delictual en/de funcionarios gerenciales.

27. **Nivel 2** – funcionarios públicos con nivel de gerentes en las empresas públicas –*exceptuando al Directorio de la empresa* – y agentes externos con suficiente poder para influenciar decisiones de una entidad. Estos dos grupos podrían trabajar con funcionarios públicos de rango inferior en cada contratación o con agentes externos operarios, descritos en el primer nivel.
28. **Dentro de las actividades que podrían realizar para obtener un beneficio a cambio de favorecer a uno o varios proveedores a lo largo del tiempo (Hipótesis 2)**, estarían:
- El requerimiento al nivel 3 del direccionamiento de las contrataciones a uno o varios proveedores (Hipótesis 3);**
  - La contratación de servidores públicos operativos y directivos sin experiencia, pero de suma confianza para la realización de posibles actos de corrupción (Hipótesis 5);**
  - Sostener al personal experimentado que realizan las mismas actividades corruptas (Hipótesis 5);**

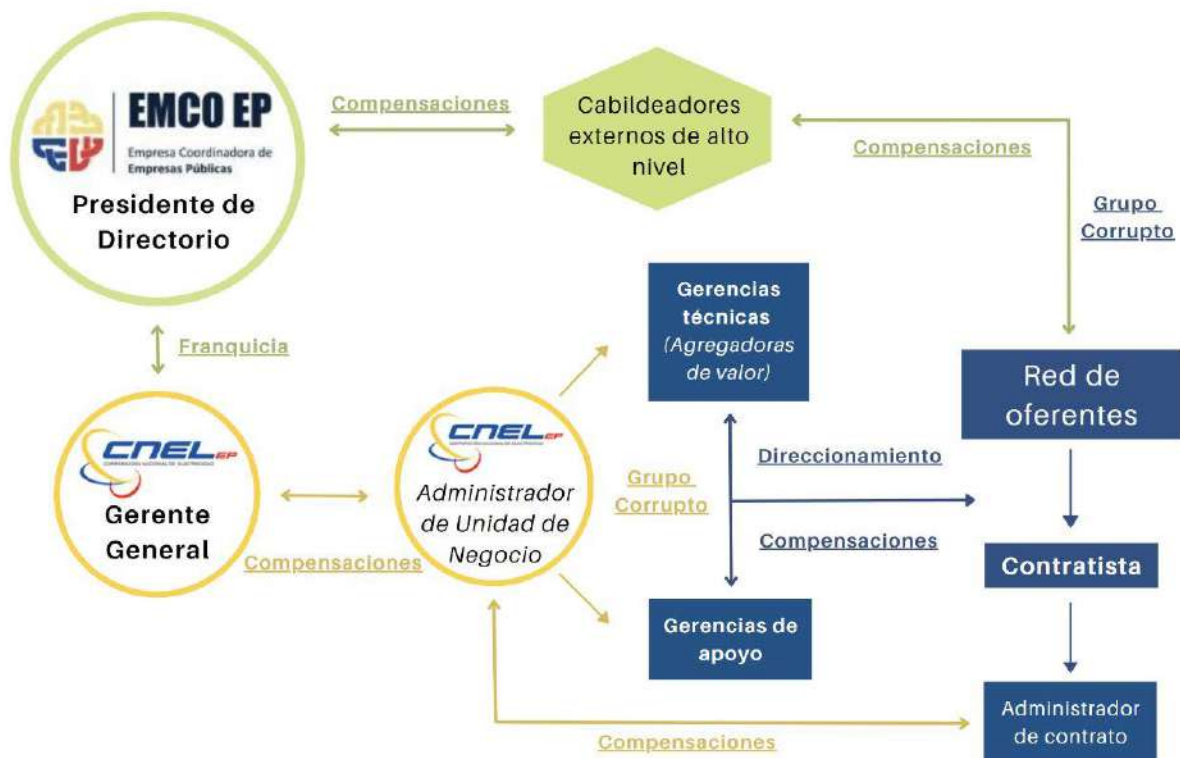
- d. Designar administradores de contratos de confianza, para flexibilizar u omitir el control de la ejecución contractual (Hipótesis 5);
- e. Evitar la rotación de funciones y actividades del personal de confianza, para que ejecuten las disposiciones irregulares (Hipótesis 3); entre otras.

29. Estas actividades podrían ser ejecutadas por voluntad propia de los servidores públicos involucrados en los procesos de contratación en beneficio propio o influenciados por las gerencias.

30. **Nivel 3** – Altas autoridades con poder de decisión nacional y estratégico, en uno o varios sectores; y, agentes externos, referidos o conocidos, con suficiente poder o confianza mutua para influenciar a dichas autoridades. Las altas autoridades trabajarían con los funcionarios públicos de su confianza y de nivel jerárquico superior en calidad de Gerentes Generales de las empresas públicas.

31. Dentro de las actividades que podrían realizar estarían la contratación de funcionarios públicos de su confianza y de nivel jerárquico superior en calidad de Gerentes Generales de las empresas públicas para la realización de posibles actos de corrupción y obtención de beneficios por la designación (Hipótesis 1 y 5), entre otros. Estas actividades pueden ser ejecutadas por voluntad propia de las altas autoridades o a través de la influencia de las personas externas.

Ilustración -Gráfica de hipótesis sobre niveles.



#### IV. MODUS OPERANDI

32. La información en sí misma no es una prueba. Las conexiones que plantea una información (perspectiva desde la cual se la consigue) deben ser probadas. La SPPA compilará y entregará información a las autoridades, Fiscalía, opinión pública y periodismo de investigación. Sus conclusiones son pistas formuladas desde hipótesis, mismas que pueden o no devenir en indicio suficiente para acciones por Fiscalía.
33. La concatenación con el análisis por niveles presentado permite que a continuación se aborde el modus operandi, que, presumimos pudo desarrollarse al interior de las empresas públicas. Nos referimos a **CNEL y FLOPEC como casos de estudio preliminar.**

##### a. CNEL

34. La Corporación Nacional de Electricidad CNEL S.A. se constituyó mediante escritura pública de fusión el 15 de diciembre de 2008. Posteriormente, se conformó la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP<sup>3</sup>. Desde su creación, las empresas distribuidoras y comercializadoras eléctricas de CNEL EP, mayoritariamente de la región costa, ha mantenido la exclusividad en su giro de negocio, es decir opera como un monopolio.
35. La falta de eficiencia empresarial resultante en pérdidas negras (*técnicas y no técnicas*), permitió a grupos corruptos acceder y utilizar información privilegiada en beneficio propio. Omitiéndose estudios requeridos para **mitigar necesidades originadas por falencias operativas y técnicas dentro de la empresa (Hipótesis 2).** Un ejemplo de ello corresponde a los **Servicios Técnicos Especializados de revisión, correctivos, instalación, cambio y retiro de equipos/sistemas de medición, generándose un círculo de contratación a favor de grupos corruptos (Hipótesis 3).** Este accionar probablemente se relaciona con la **designación de directivos sin experiencia o preparación técnica requerida por una empresa eléctrica. Lo que resulta en una captación estamentos gerenciales por grupos corruptos (Hipótesis 5).** Esto deviene en impactos negativos a la eficiencia y rentabilidad empresarial, perpetuándose la contratación de personal incompetente o incapaz de dirigir la consecución de objetivos estratégicos.
36. Finalmente, dentro de la empresa se infiere que **el grupo corrupto comprende el equipo de las áreas técnicas y de apoyo, sus directivos de área y Gerencia General (Hipótesis 5).** Misma que, presuntamente, fue capturada por proveedores del sector. Ello pudo llevar a construir **términos de referencia y parámetros de calificación a medida (Hipótesis 3).** En suma, lo descrito conjuga falencias u omisión en el control interno por parte de servidores públicos, omisiones al momento de verificar

---

<sup>3</sup> integrado por las disueltas empresas eléctricas de distribución: Bolívar S.A., Regional El Oro S.A., Regional Esmeraldas S.A., Regional Guayas - Los Ríos S.A., Manabí S.A., Milagro C.A., Los Ríos S.A., Santo Domingo S.A., Península de Santa Elena S.A. y, Regional Sucumbíos S.A., y finalmente el 17 de septiembre de 2014, se concretó la fusión por absorción de la Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil EP.

documentos y calificar ofertas, finalizando en la flexibilización de controles necesarios para la ejecución contractual.

37. Este informe relata y presenta posibles actividades corruptas, sustentadas por información recabada y los análisis de esta Secretaría. Cada hipótesis se asienta en un “Modus operandi”. Se presume que los beneficios corruptos se recolectan y entregan mediante cuotas ordenadas por la máxima autoridad o los operadores de su confianza.
38. La SPPA continua con la revisión de los procesos de contratación efectuados por CNEL, contrastándolos con posibles vínculos societarios entre accionistas de contratistas estatales y los demás oferentes que participaron en cada concurso ([Anexo](#)). Igualmente, el citado análisis incluye otros actores, grupos e intereses relacionados al sector.

#### **b. FLOPEC**

39. Desde su creación en 1972, por mandato de ley, FLOPEC ha mantenido la exclusividad, es decir opera como un monopolio, en el transporte naviero de petróleo crudo y derivados. Sus ejecutivos han sido en su mayoría oficiales de la Marina en servicio activo y pasivo<sup>4</sup>.
40. La existencia de una amplia discrecionalidad en la designación de directivos sin experiencia y preparación de una empresa como FLOPEC, que ejerce el monopolio *de facto* en el transporte de crudo y sus derivados, se expresa en la carencia de procesos y procedimientos documentados que permitan llevar una operación ordenada y oportuna de los buques de carga.
41. El manejo operativo de carga es relevante porque la empresa que opera como monopolio tiene 12 buques de carga, de los cuales solo 2 son propiedad de FLOPEC, 4 buques son alquilados y los 6 restantes son aportados por un socio de la empresa. Se conoce, por ejemplo, que FLOPEC incurre en costos onerosos de alquiler de los buques (US\$ 30.000 por día frente a ofertas que no superan los 2/3 de ese valor).
42. La empresa pública FLOPEC no cuenta con un proceso sistemático de rendición de cuentas. Como toda entidad pública, la empresa está sujeta al control de la Contraloría General del Estado y, además, contrata a empresas de auditoría externa. Sin embargo, se conoce por parte de EMCO que FLOPEC cuenta con 4 subsidiarias en el exterior que no rinden cuentas al Estado ecuatoriano sobre sus ingresos, gastos y manejo empresarial ([Anexo](#)).

<sup>4</sup> La dirección de la empresa a lo largo de su trayectoria ha sido la siguiente:

PERIODO, AÑOS	DIRECCIÓN A CARGO DE
1972 - 1976	Marina – Kawasaki (empresa japonesa)
1976 - 2013	Armada del Ecuador
2008	La Constitución estableció una prohibición para que las Fuerzas Armadas mantengan empresas
2014 – siguientes años	Discrecionalidad en la designación de directivos sin experiencia y preparación.

43. Patrones posibles de **corrupción en FLOPEC se configura a partir de la existencia del monopolio en el transporte sumada a la discrecionalidad** en la dirección y operación de la empresa y a la carencia de un efectivo control respecto de su gestión y finanzas.
44. Adicionalmente, se advierte la existencia de conflictos interempresariales entre FLOPEC y Petroecuador en torno a la claridad para la determinación de las tarifas de transporte, pues lo que gana de forma excedentaria una empresa normalmente lo hace a costa de la pérdida de la segunda. Estos conflictos tienen también antecedentes de larga data en la construcción de infraestructura petrolera.

#### **V. Empresa Coordinadora de Empresas Públicas - EMCO EP**

45. El [Decreto Ejecutivo No. 842 de 07 de diciembre de 2015](#) creó la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas - EMCO EP.<sup>5</sup>, con una estructura jerárquica definida ([Anexo](#)).
46. A través del [Decreto Ejecutivo No. 1051 el 14 de mayo de 2020](#)<sup>6</sup> se modificó la estructura señalada, redujo el personal y absorbió a las áreas agregadoras de valor ([Anexo](#)).
47. **¿Cabe interrogarse si la reforma mencionada condujo hacia la subordinación a las autoridades de EMCO de la autonomía, individualidad jurídica, operacional, administrativa y económica en el giro de negocio de cada empresa?**
48. La pretensión de un “holding” (*conglomerados de empresas*) es manejar adecuadamente el grado de autonomía de las empresas a través de decisiones del “*Directorio*”, es decir, cómo supervisar sin participar en la toma de decisiones cotidianas de las empresas operativas.
49. El alto poder de decisión debe ser evaluado pues el Presidente del Directorio de la EMCO, a su vez, preside también 12 diferentes directorios que toman decisiones tanto estratégicas como operativas. El Gerente General de cada empresa pública coordinada podría comunicarse ágil y constantemente con el Presidente de Directorio (*actualmente EMCO*). Esta modalidad puede generar que las decisiones estratégicas que involucren al Presupuesto del Estado recaigan sobre la integridad de una sola persona con su voto dirimente (Presidente de EMCO).

---

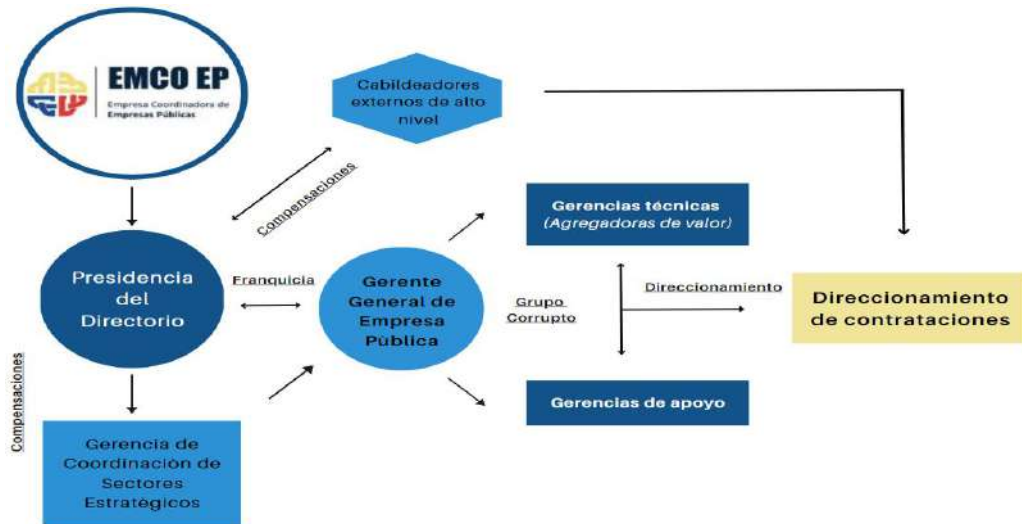
<sup>5</sup> En el marco del artículo 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas – LOEP: “se podrá constituir empresas públicas de coordinación, para articular y planificar las acciones de un grupo de empresas públicas creadas por un mismo nivel de gobierno, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera”. EMCO debió fomentar la coordinación, articulación y planificación de las actividades de las Empresas Públicas de la Función Ejecutiva, para mejorar su eficiencia y eficacia en la gestión técnica, administrativa y financiera, como instrumentos de política pública y alternativas para financiar el presupuesto del Estado, bajo principios de complementariedad y sustentabilidad económica y financiera.

<sup>6</sup> Directorio de EMCO EP. está conformado por:

1. Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá;
2. Un delegado del Secretario General de Gabinete de la Presidencia de la República; y,
3. El Secretario Técnico de Planifica Ecuador, o su delegado.
4. El Gerente General de EMCO EP. actúa como Secretario del Directorio. (*Art. 11, Núm. 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas*).

50. La concentración de información privilegiada podría derivar en riesgos de corrupción como presuntos conflictos de interés (Hipótesis 1) tanto como tráfico de influencias (Hipótesis 2), direccionamiento de contrataciones (Hipótesis 3), entre otros.
51. La rotación de los Presidentes de Directorio influye para que las decisiones sean variables, con cada nueva autoridad, resultando en la imposibilidad de una evaluación efectiva del desempeño y en el seguimiento de su integridad. Como caso de ejemplo, en el año 2020 se produjo una alta rotación de los presidentes de Directorio de EMCO.<sup>7</sup>
52. De la nueva estructura (Anexo), se puede inferir que la Presidencia del Directorio de EMCO podría haber actuado, de modo decisivo, en las contrataciones de los Gerentes Generales de las empresas públicas, posiblemente, con apoyo de la Gerencia de Coordinación de Sectores Estratégicos para la designación y control de los Gerentes Generales de las Empresas Públicas. En este flujo de decisiones y acciones, habrían podido relacionarse –acatar instrucciones- o no –actuar independientemente sin rendición de cuentas- con el presidente del Directorio de EMCO, los cabildadores externos de alto nivel para producir decisiones (Hipótesis 1 y 2), con los niveles inmediatamente inferiores en cada empresa para producir direccionamientos en las contrataciones. (Hipótesis 3).

Ilustración -Gráfica de hipótesis sobre relacionamiento con EMCO EP.



Elaborado por: Secretaría de Política Pública Anticorrupción

<sup>7</sup> Presidentes de Directorio:

Decretos Ejecutivos Nro.	Fechas	Total, días	Nombres y Apellidos
630	18-Dic-2021	31 días – 1 mes	Joaquín Ponce Díaz
107	12-Jul-2021	524 días – 17 meses	Hernán Luque Lecaro
1210	11-Dic-2020	213 días – 7 meses	Hugo Orellana Constante
1091	9-Jul-2020	155 días – 5 meses	José Andrés López Jaramillo
970	9-Ene-2020	182 días – 6 meses	Marco Ávila Rodas

## VI. AGENTES EXTERNOS A LA CONTRATACIÓN

53. La presencia de intereses externos al Estado es obvia en un escenario de negociaciones contractuales. La concurrencia de estos intereses debe ser regulada antes de los procesos, incluido el de contratación, para que exista legalidad, transparencia, igualdad y competencia.
54. Al constituirse EMCO en el directorio que sustituye a los directorios de las empresas individuales del Estado, “legisla” a través de “resoluciones”. Se trata de **52 resoluciones que “sustituyen” a otras infra normas que, al margen de su origen, debieron dictarse por los organismos competentes como la orientación normativa**. Estas resoluciones están siendo analizadas por la SPPA para detectar el origen de eventuales fallas en los procesos y que obviamente puedan incluir a la corrupción.
55. La forma normativa mediante resoluciones del Directorio de EMCO es la expresión de una debilidad institucional que data de su creación. La debilidad institucional quiso solucionarse concentrado poder decisión en EMCO y su Directorio. Puede concederse que se haya tratado de elevar los índices de eficiencia empresarial. Pero pudo también haberse convertido en la forma a través de la cual penetre la corrupción interna y externa.
56. La SPPA indaga si en esas “resoluciones” pudieron haberse filtrado intereses corporativos específicos. Estos pueden tener varias modalidades que planteamos en las hipótesis y cuya forma operativa, mirada desde el interior, pudo ser: a) Influencia sobre las decisiones del nivel gerencial de las empresas contratantes como de EMCO; y, b) Influencia sobre la presidencia de EMCO. Mirada desde el exterior, la influencia pudo concretarse a través de la creación de empresas para que concursen de forma direccionado a su privilegio e interés; o, en su defecto, producir un reparto de beneficios corruptos a través de paquetes accionarios.
57. La indagación debe dirigirse hacia los nombres mencionados y ampliarse hacia, de un lado, sus diversos grados legalmente establecidos de afinidad y consanguinidad; y, de otro lado, las ligazones de accionistas y las ligazones accionarias de homónimos. Esta última modalidad pudiera haberse producido fundamentalmente en la gran corrupción (por sus dimensiones).

## VII. EMPRESAS PÚBLICAS

58. No se ha desarrollado un balance de la configuración institucional histórica de las empresas públicas. Sin embargo, se detecta una latente debilidad institucional al modelo institucional de las empresas públicas, debido a su volatilidad y dependencia operacional a los ciclos electorales, perjudicando la viabilidad de intereses empresariales a largo plazo.
59. Si bien la concentración de competencias en el Ejecutivo pudiese resultar administrativa y políticamente atractiva, este **monopolio de facultades puede ser contrario a la misma organización técnica y fundamentalmente a la rendición de cuentas**.

**a. Ineficacia en los cumplimientos institucionales**

60. De conformidad con lo indicado en el Decreto 412 de creación de la SPPA, una de las funciones esenciales es: “Apoyar en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades en la Administración Pública en materia de integridad pública y corrupción”. En ejercicio de la función mencionada, la **SPPA remitió oficios a diversas entidades públicas del Estado** ([Anexo](#)).

61. Los mencionados oficios se centran en desarrollar un marco desde el cual los puntos focales de cada entidad del Estado podrían evaluar las buenas y malas prácticas referentes a la corrupción. Se transmitieron dos instrucciones: Recomendaciones de buenas prácticas internacionales; y Fichas de riesgo para la aplicación de las metodologías de autodiagnóstico y mapeo de riesgos institucionales de corrupción (MAMRIC).

62. Sobre la base de estos fundamentos se buscó el autodiagnóstico de cada entidad pública, expresando las particularidades sobre las cuales debían centrarse. EMCO fue notificada con el Oficio PR-SPPA-2022-0095-O<sup>8</sup>.

63. En su respuesta EMCO señaló que, debido a su estructura, la Contraloría General del Estado no consideraba necesaria la creación de una unidad de auditoría interna.

**b. Empresas en liquidación y activas**

64. En el Catálogo de Instituciones expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se puede observar 12 empresas públicas activas y 6 en proceso de liquidación. Complementando la información con el listado elaborado por la EMCO, se puede determinar las siguientes empresas públicas por estado de funcionamiento:

*Tabla 1. Empresas Públicas coordinadas por EMCO EP.*

ACTIVAS	EN LIQUIDACIÓN:	CERRADAS:
---------	-----------------	-----------

<sup>8</sup> “Con el propósito de continuar con la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de la política de integridad pública y anticorrupción, solicito de la manera más cordial remitir a este Despacho hasta el 24 de noviembre del presente la siguiente información:

1. Nombre, cargo y correo electrónico del punto focal de su institución, que se encargará de coordinar la generación y reporte de información, así como la ejecución de acciones enmarcadas en la Estrategia Nacional Anticorrupción. El/la servidor/a designado/a como punto focal debe conocer los procesos internos de la institución, y estar en capacidad de coordinar y proveer de la información requerida.
2. Matriz de información (documento adjunto) y demás información que considere pertinente relativa a las acciones que se encuentren ejecutando para prevenir la corrupción”.

Mediante Oficio Nro. EMCOEP-GRGN-2022-0283-O de 24 de noviembre de 2022 ([Anexo](#)), EMCO respondió al pedido de la SPPA con la matriz completada ([Anexo](#)) en la cual reconocieron contar con código de ética, comité de transparencia, oficial de cumplimiento, unidad de manejo integral de la información institucional, política antisoborno, guía de buenas prácticas, canal oficial de denuncias, procesos de debida diligencia y capacitación continua, lo cual demostraron con documentos adjuntos.



<p><b>SECTORES ESTRATÉGICOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CNEL EP.</li> <li>2. CELEC EP.</li> <li>3. EP PETROECUADOR</li> <li>4. FLOPEC EP.</li> <li>5. CNT EP.</li> <li>6. ENAMI EP.</li> <li>7. EMPRESA PÚBLICA DEL AGUA - EPA EP.</li> </ol> <p><b>SECTORES NO ESTRATÉGICOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. SANTA BARBARA EP.</li> <li>9. SERVICIOS POSTALES EP.</li> <li>10. ASTINAVE EP.</li> <li>11. COMUNICA EP.</li> <li>12. CREAMOS INFRAESTRUCTURA EP.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ferrocarriles del Ecuador</li> <li>2. Medios Públicos</li> <li>3. TAME</li> <li>4. Unidad Nacional de Almacenamiento</li> <li>5. Correos del Ecuador</li> <li>6. FABREC</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centros de Entrenamiento de Alto Rendimiento Ecuador Estratégico</li> <li>2. Ecuador Estratégico</li> <li>3. Siembra EP</li> <li>4. ENFARMA</li> <li>5. Cementera del Ecuador</li> </ol>
---	--	--

65. Para gestionar las liquidaciones de las Empresas Públicas y acatar lo dispuesto en los decretos de creación, EMCO expidió el *“PROCEDIMIENTO PARA EL CATASTRO, CONFORMACIÓN DE TERNAS Y DESIGNACIÓN DE LIQUIDADORES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS COORDINADAS”*, elaborado el 17 de noviembre de 2020 ([Anexo](#)):

*Ilustración - Flujo del proceso de selección de Liquidadores de Empresas Públicas de la Función Ejecutiva*



66. EMCO estableció un procedimiento de selección mediante un catastro de liquidadores, a través de una fase de convocatoria, donde la única intervención de funcionarios públicos externos a la entidad fue la

selección de una persona de la terna. Se generó una concentración en la toma de decisiones en torno a la revisión y calificación de los postulantes a Liquidadores<sup>9</sup>.

### c. Empresas Públicas activas en el sector energía

67. Las empresas públicas suponen fuentes de ingreso para las arcas nacionales. Las cinco empresas más rentables en 2019 fueron:



(La Hora Zamora: 26 septiembre 2019)

68. La revisión de presuntas irregularidades por la SPPA **se limitó a las cuatro empresas públicas energéticas de mayor rentabilidad, FLOPEC, CNEL, CELEC y Petroecuador**, luego de cuyo análisis preliminar se formularon hipótesis, contrastándolas con lo recabado en los últimos días.

## VIII. RIESGOS

69. La SPPA ha realizado diligencias para comprobar o desvirtuar las hipótesis de trabajo del presente informe. Mediante oficios 019 y 023 de 17 y 18 de enero de 2023 ([Anexo](#)) ha solicitado información detallada y diferenciada por cada empresa sobre los nombres de los cargos gerenciales, su tiempo de duración, el nivel de responsabilidad de estos y sus remuneraciones. Los funcionarios de la más alta jerarquía de las empresas pudieron haber sido los operadores de empresas que realizaban el usufructo del control corrupto de las empresas públicas (**Hipótesis 1**). Obviamente, deberán existir otros elementos de juicio en torno a esta probable pista.

70. Con oficio 023 de 18 de enero de 2023 ([Anexo](#)), la Secretaría ha solicitado a EMCO los planes de inversión y presupuestos presentados por los gerentes de las empresas públicas coordinadas y los aprobados por el directorio de EMCO. Este **requerimiento tiene como finalidad inferir, preliminarmente, sobre el posible cometimiento de delitos** como el tráfico de influencias o concusión

<sup>9</sup> Existe un "Comité Evaluador" de postulantes para el catastro de liquidadores, conformado de la siguiente manera:

- 1 Delegado del Gerente General de EMCO EP.
- 2 Delegados de la Dirección Administrativa Financiera de EMCO EP.
- 2 Delegados de la Gerencia de Coordinación del Sector a la cual pertenece la EP en liquidación.

entre los niveles gerenciales de las empresas públicas y de los EMCO, así como de sus respectivos directorios.

71. Mediante oficio 022 de 18 de enero de 2022 ([Anexo](#)), la SPPA ha requerido del SERCOP información detallada y diferenciada por cada empresa pública respecto de los procesos de contratación pública realizados durante el período comprendido entre el 24 de mayo de 2021 hasta la presente fecha. La Secretaría considera, por ejemplo, que el análisis de las actas de preguntas, respuestas y aclaraciones a los pliegos de los concursos para la contratación de bienes obras o servicios de las empresas públicas infiere direccionamiento en los procesos de contratación.
72. El detalle de los procesos de contratación en su fase precontractual, en cuanto a los términos de referencia y participantes, podrían llevar a indicios de prácticas de **direccionamiento y/o simulación de competencia (Hipótesis 3 y 4)** en la contratación pública.
73. También, es importante contar con información que podría conducir a establecer pistas sobre la existencia y formas de operación de grupos corruptos en las empresas públicas (**Hipótesis 5**). Con oficio 023 de 18 de enero ([Anexo](#)), la SPPA ha solicitado de EMCO información relacionada con:
  - a. Los nombres y apellidos, números de cédula, cargos desempeñados, periodo de ejercicio de funciones y detalle de responsabilidades de, entre otros, los funcionarios que han sido mencionados como parte del círculo más cercano al ex presidente de EMCO Hernán Luque Lecaro.
  - b. Entre dichos funcionarios de confianza se mencionan, aunque sin limitarse a ellos, a los señores: **Leonardo Cortázar, Oswaldo Rosero, Juan Carlos Rosero, Juan Francisco Quiroz, Enrique Bocca Morán, Héctor Suárez y Cinthya Cabrera;**
  - c. Adicionalmente, y a fin de poder establecer la naturaleza de las relaciones laborales, formas de comunicación y los vínculos entre los integrantes de los grupos corruptos, la SPPA considera importante contar con información de las empresas públicas coordinadas sobre el código de identificación de los equipos informáticos y de comunicación entregados a los directores y gerentes de cada una de las empresas, y el lugar de localización de dichos equipos.
  - d. Con posterioridad a ello, y respetando la cadena de custodia, la investigación del caso debería contar con la pericia de exploración, explotación y transcripción de todos los documentos de los equipos informáticos entregados por las empresas públicas a nombre de los citados funcionarios y de quienes han ocupado cargos gerenciales en las empresas públicas, desde el 24 de mayo del año 2021.

- e. La Secretaría ha solicitado a EMCO la información referida a las grabaciones de las sesiones de Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, incluidas las votaciones. Esa información podría conducir a la investigación a revelar el *modus operandi* de prácticas y grupos corruptos, internos o externos, en su incidencia en las decisiones referidas a la gestión EMCO y de las demás empresas coordinadas. Los funcionarios encargados del levantamiento de esa información deberán garantizar que se respete la cadena de custodia y la integridad de la información.

74. La investigación que adelanta la SPPA expone la posible existencia de lavado de activos mediante la contratación pública (**Hipótesis 6**). Lavado de activos orquestado mediante operaciones inmobiliarias y comerciales.

75. La SPPA considera sustanciar la investigación con información completa y validada a cargo del Registro Civil, Identificación y Cedulación, Consejo de la Judicatura y Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

76. **Hasta la fecha de realización de este Informe, se identifica la necesidad de expandir fuentes de información para analizar el círculo cercano del señor Hernán Luque Lecaro. Sin perjuicio de que a futuro se amplíe este requerimiento a las siguientes personas: Leonardo Cortázar, Oswaldo Rosero, Juan Carlos Rosero, Juan Francisco Quiroz, Enrique Bocca Morán, Héctor Suárez, Cinthya Cabrera, Rubén Cherres y Juan Ribas Domenech.**

## IX. RECOMENDACIONES

77. En la actualidad, la composición institucional de las empresas públicas refleja procesos de concentración de decisiones consolidado desde 2009. Las hipótesis formuladas por esta Secretaría convergen en torno a actos de corrupción con el gobierno corporativo de las empresas públicas. **El análisis parte de dos premisas. La primera refiere al hiperpresidencialismo instaurado durante algo más de una década. La segunda contrasta las hipótesis planteadas por la SPPA con la gobernanza corporativa de las empresas públicas comenzado por EMCO.**

78. Respecto de la posible existencia de “franquicias” dentro de las empresas públicas, la delegación de poderes de control, auditoría y planificación presupuestaria en 2015 a favor de EMCO sobre las demás empresas públicas, denotaría un claro riesgo de corrupción. Libre de controles externos, la Presidencia de EMCO y su Directorio habría quedado facultada para favorecer el nombramiento y remoción de gerentes. La designación de gerentes podría dar una pista acerca del sistema de franquicias que trasciende periodos políticos, intereses públicos o divisiones partidistas. Distribución de cargos, intereses y áreas operativas desde las gerencias o directorios, a favor de grupos, servidores públicos e **intereses coludidos configurarían la hipótesis de franquicias en el corto, mediano y largo** plazos del funcionamiento de esta estructura gerencial de EMCO.

79. Paralelo a la hipótesis de “franquicias” se configura la de compensaciones o “trade offs”. Esta hipótesis analizó la posible conformación de grupos de corrupción en las empresas públicas, a fin de que las gerencias operativas ejecuten decisiones u operaciones carentes de fundamento técnico o económico. El esquema de compensaciones se manifestaría en la colusión de gerencias y ordenadores de gasto. En su esencia, la compensación es un intercambio de favores entre diferentes niveles de las empresas públicas, a fin de que cada actor o grupo de poder ejecute una finalidad corrupta sin injerir en los intereses de otros actores o grupos de corrupción.
80. El actual modelo de gobernanza de las empresas públicas carece de los controles, auditorías o rendición de cuentas necesarios para prevenir, mitigar, investigar y sancionar actos de corrupción ([Anexo](#)). La gobernanza corporativa de las empresas públicas, instaurada en 2015 mediante EMCO, permitiría una **alta discrecionalidad, arbitrariedad y autonomía a sus directorios y gerentes**. Amplios poderes de discrecionalidad ejemplifican la hipótesis de direccionamiento. La citada hipótesis se fundamenta en lo expuesto, al permitir a las máximas autoridades de EMCO y gerencias dependientes de ella, moldear, alterar o reformar procesos de contratación, favoreciendo intereses corruptos. La ausencia de mecanismos de control o auditoría, sumado a la opacidad operacional, materializa condiciones habilitantes de corrupción, habiendo podido transformar a las empresas públicas en botín económico.
81. La corrupción puede concebirse como la convergencia de decisiones económicas, individuales o colectivas, en respuesta a señales del mercado, distorsionando la naturaleza de las decisiones y estimulando muchas formas de clientelismo. Estas respuestas son corruptas debido a su tipificación penal y necesaria manipulación del mercado a favor de intereses personales.
82. La colusión de intereses podría manifestar actos de corrupción por grupos y no solamente por individuos. Esta importante distinción diferencia la hipótesis de compensaciones de la competencia coludida. Además de su naturaleza colectiva, la principal diferencia subyace en los intereses económicos contrapuestos que, **reflejando las características de un oligopolio o cartel, fijan precios o restringen acceso a competidores, dividiéndose el mercado por periodos, nichos, precios o productos pactados.**
83. Sintomático de la centralización de poderes y alta discrecionalidad es la formación de espacios de poder. Estos espacios, divididos entre grupos de corrupción, configuran las hipótesis de este Informe. La existencia, proliferación y permanencia de grupos de corrupción recaería sobre las condiciones de gobernanza institucional. La SPPA presume la posibilidad de una distribución clientelar al interior de las empresas públicas, la que favorece a grupos e intereses diferenciados. El marco necesario son algunas disposiciones constitucionales que amparan a la gestión clientelar.
84. Las hipótesis planteadas analizan actos de corrupción que podrían manifestarse de forma individual o agregada. Los actos de corrupción son delitos inscritos en la decisión racional de la comisión corrupta

en una alternativa entre Riesgo de Sanción versus Beneficio. La corrupción es una decisión económica ilícita que pondera la posibilidad de sanción y goce de los beneficios.