

**COMISION INVESTIGADORA DE LA
CRISIS ECONOMICA FINANCIERA**

CREADA POR DECRETO EJECUTIVO No. 263 DE 9 DE ABRIL DE 2007

**“SINTESIS DE LOS
RESULTADOS DE LA
INVESTIGACION”**

Econ. Eduardo Valencia Vásquez
PRESIDENTE DE LA COMISION

Dr. Ramiro Larrea Santos
MIEMBRO DE LA COMISION

Monseñor Víctor Corral Mantilla
MIEMBRO DE LA COMISION

JULIO DE 2007

INDICE

	CONTENIDO	Nº Pág
I.	PRESENTACION	3
II.	EL CONTEXTO HISTORICO DE LA CRISIS 1998-1999	8
1.	Antecedentes mediatos de la crisis	8
1.i.	El Consenso de Washington de 1989	8
1.ii.	La política del “anclaje cambiario” y las crisis financieras	9
1.iii.	La Ley de Instituciones Financieras de 25 de mayo de 1994	11
1.iv.	La crisis del Banco Continental	11
2.	El contexto histórico inmediato de la crisis	12
2.i.	Opiniones académicas sobre el manejo de crisis bancarias	12
2.ii.	El pensamiento del Banco Central sobre experiencias de crisis financieras	16
2.iii.	La advertencia del Director - Gerente del Fondo Monetario Internacional	26
2.iv.	La flagrante contradicción entre la norma general del Artículo 265 de la Constitución y la Disposición Transitoria 42	27
III.	LA LEY DE CREACION DE LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS COMO CAUSA DEL CONGELAMIENTO DE DEPOSITOS Y DE LA DESAPARICION DE LA MONEDA NACIONAL	35
1.	La creación de la Ley de la AGD y el salvamento al Filanbanco	35
2.	El congelamiento de depósitos y el salvamento al Banco del Progreso	37
3.	La desaparición de la Moneda Nacional	42
IV.	MAGNITUD Y COSTO DE OPORTUNIDAD DE LAS PERDIDAS OCASIONADAS POR LA CRISIS	45

INDICE

	CONTENIDO	Nº Pág
V.	INFORME DE LA C.C.C.C. DE MARZO DE 2007: IMPUNIDAD DE LOS RESPONSABLES DE LA CRISIS Y FRACASO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL	47
1.	El Decreto 685 publicado en el R.O. N° 149 de 16 de marzo de 1999	48
2.	Caso Filanbanco	50
3.	Reapertura del sumario en contra del ex Presidente Mahuad	55
3.i.	Auditorias bancarias internacionales	56
3.ii.	Informe del administrador temporal del Banco del Progreso	56
3.iii.	Informe de la AGD denominado costo fiscal de la crisis financiera 1998-2005	57
3.iv.	Información sobre negociaciones de CDRs	57
VI.	OTROS TESTIMONIOS RECEPTADOS Y DOCUMENTOS ANALIZADOS POR LA COMISION INVESTIGADORA DE LA CRISIS ECONOMICA FINANCIERA: LOS CASOS DEL BANCO DEL PACIFICO Y EL BANCO POPULAR	59
VII.	EL PERJUICIO A LA CORPORACION FINANCIERA NACIONAL	66
1.	El deber jurídico de actuar de los Directivos	66
2.	La CFN: “Basurero de Última Instancia”	68
3.	La CFN como caso emblemático de la política del “Marchitamiento”	73
VIII.	CONCLUSIONES	75

I. PRESENTACION

En cumplimiento del Decreto 263 de 9 de abril de 2007, mediante el cual el señor Presidente de la República conformó la “Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera que produjo sus efectos desde 1999” (para los fines de este compendio se la denominará Comisión Investigadora), los miembros de la misma nos permitimos comunicar lo siguiente:

1. Con fecha 10 de abril de 2007, la Comisión Investigadora, mediante rueda de prensa, hizo conocer al país los primeros resultados de la investigación realizada desde el mes de febrero por la administración de la Corporación Financiera Nacional respecto a las pérdidas incurridas por la Institución, debido a la recepción de Certificados de Depósitos Reprogramados (CDRs) que se vio obligada a recibir en virtud de la expedición del Decreto 1492 de fecha 10 de noviembre de 1999 (Registro Oficial No. 320 de 17 de noviembre de 1999), por un monto aproximado de 568 millones de dólares; y, además, por concepto de la recepción de cartera incobrable proveniente de la banca

privada por un monto aproximado de 610 millones de dólares. La información entregada a la prensa establecía un monto total de 1.178 millones de dólares, a la cual se acompañó el listado de los bancos que operaban con la Corporación Financiera Nacional.

En forma inmediata, el Presidente de la Comisión Investigadora, en entrevistas concedidas a dos medios de comunicación en el país, difundió las primeras connotaciones del origen de la crisis financiera de los años 1998 – 1999 en base a información de la prensa nacional y de correspondencia proveniente de otras fuentes disponibles en ese momento. Ante diversas reacciones de algunas personas aludidas en dicha presentación, el Presidente de la Comisión Investigadora procedió, en forma inmediata, a aclarar en fechas 16 y 20 de abril de 2007, mediante notas dirigidas a diario El Comercio y Revista VISTAZO, respectivamente, lo que a su juicio habían sido compilaciones inexactas de los reportes de prensa o por haber recibido versiones fidedignas

conocidas luego de las declaraciones. Además hubo necesidad de efectuar aclaraciones a través de correspondencia directa con aquellas personas que dirigieron sendas comunicaciones. Con fecha 24 de abril de 2007, el Pleno de la Comisión Investigadora, en nueva rueda de prensa, dejó en claro que “las declaraciones y expresiones del Presidente de la Comisión Investigadora, que constan publicadas y que han aparecido en los medios de comunicación social, se sustentan en documentos y otros elementos probatorios que se van incorporando para servir como base de análisis de los hechos respecto de los que se desenvuelve la información”; y que, “en consecuencia estos y otros pronunciamientos son de carácter corporativo”.

2. En cuanto los miembros de la Comisión Investigadora recibieron llamadas de diversos actores de la vida económica y política del país, solicitando ser recibidos en su seno, con el fin de rendir testimonio de lo que cada uno conocía respecto a la crisis financiera de los años 98 – 99, se procedió a invitarles para receptar su testimonio. Simultáneamente, se empezó a recibir abundante documentación, ya sea a través de quienes se acercaron a declarar, o por medio de otras fuentes tanto públicas como privadas. En la Corporación Financiera Nacional, en cuyas oficinas se receptaron los diversos testimonios, se encuentra el ar-

chivo de toda la documentación recibida, a cargo de la Secretaria de la Comisión.

Durante el lapso de aproximadamente dos meses y medio, en la Corporación Financiera Nacional se recibió la visita voluntaria de 16 ciudadanos y ciudadanas que contribuyeron con documentos y testimonios tendientes a esclarecer las causas y efectos de la crisis financiera. La Comisión Investigadora deja constancia del agradecimiento a todos ellos por su actitud y entereza dirigidas a esclarecer los sucesos de una de las épocas históricas más críticas del país. A partir de este momento, la Comisión decidió concentrarse totalmente en este procedimiento. Gracias a ello, la investigación fluyó rápidamente y copó toda la atención y el tiempo previsto por sus miembros.

3. Los cuatro miembros de la Comisión Investigadora designados por el señor Presidente de la República mediante Decreto 263, se mantuvieron unidos hasta el 7 de mayo de 2007, fecha en la que uno de ellos decidió separarse.

Desde el inicio de su trabajo, los miembros de la Comisión Investigadora decidieron renunciar a cualquier tipo de retribución económica y, en general, a hacer uso de las facilidades presupuestarias previstas en el Decreto 263. Se acordó mantener reuniones al menos una vez cada semana en las

oficinas de la Corporación Financiera Nacional de Quito y ocasionalmente en la ciudad de Guayaquil. En su trabajo colaboraron algunos funcionarios de la Corporación Financiera Nacional, la cual prestó también su apoyo logístico. En la presente síntesis constan opiniones de más de 16 personas, puesto que en algunos casos ellas estuvieron acompañadas de sus asesores.

4. Dada la abundancia de información recibida, la complejidad de los asuntos tratados y el amplio alcance que sobre el tema de la crisis se logró receptar en forma testimonial y documental, y con el fin de no dilatar innecesariamente el tiempo de duración de la misión encomendada por el señor Presidente de la República, la Comisión Investigadora decidió cerrar el ciclo de entrevistas el 29 de mayo de 2007. Al término de dicho período, la Comisión Investigadora hizo conocer verbalmente al Primer Mandatario acerca del documento que contenía los resultados de la investigación a través de carta entregada personalmente el 31 de mayo de 2007, suscrita solidariamente por sus cuatro miembros. A partir de esta fecha, la Comisión Investigadora, ahora reducida a tres miembros, continuó trabajando en la preparación del documento final.
5. En forma paralela al trabajo de la Comisión Investigadora, la administración de la Corporación Financiera Nacional continuó investigando acerca de las causas y efectos del grave perjuicio ocasionado a la Institución con ocasión de la expedición del Decreto 1492 y a la decisión de receptar la cartera incobrable antes mencionada. El nuevo informe, cuyas fuentes provienen tanto de información interna como del intercambio de información disponible con otras entidades públicas, fue terminado en las mismas fechas que el primer documento preparado por esta Comisión Investigadora y, por tanto, le fue entregado al Primer Mandatario con ocasión de la visita de 31 de mayo de 2007.
6. Después del 31 de mayo la Comisión Investigadora continuó recibiendo pedidos de entrevistas que no fueron aceptados; no obstante, sí se decidió seguir recibiendo pruebas documentales, las mismas que han sido incluidas en forma sucinta en el texto del presente documento y, por supuesto, en versión original y completa reposan en la Secretaría de la Comisión Investigadora en la Corporación Financiera Nacional.
7. Por el alcance del encargo realizado por el señor Presidente de la República; por la presencia y nivel de los ciudadanos y ciudadanas que ofrecieron su testimonio; y por la complejidad de la materia investigada, el presente documento constituye en realidad un compendio sistematizado de la abundante información recibida. Los miembros

de la Comisión consideramos que esta era la forma más fiel de trasladar dicha información tanto a las autoridades de Gobierno como a la sociedad ecuatoriana que espera los resultados de la investigación. En tal virtud, el presente no es un documento con contenido argumental; es decir, que pueda entenderse como un trabajo realizado a partir de una hipótesis dirigida a establecer conclusiones. Aunque los miembros de la Comisión Investigadora, por obvias razones, teníamos un conocimiento previo necesario y suficiente respecto de los sucesos acaecidos en el país en los años 1998 y 1999, por su responsabilidad ante el tema tratado, decidimos configurar el presente documento únicamente en base a los testimonios y pruebas recibidas. Como se podrá observar, en el documento no existe necesariamente un hilo de razonamiento determinado; en su redacción existen diversas y variadas contradicciones que impiden llegar a una conclusión clara y determinante. Tal situación hay que entenderla por el hecho de que las fuentes informativas provienen de la subjetividad de las personas entrevistadas y, consiguientemente, que dichas opiniones derivan de su propia experiencia y conocimiento del tema. Tales contradicciones precisamente confirman la ausencia de un argumento único que haya sido recogido en el documento; obviamente, ello no invalida en lo más mínimo la importancia de la información entregada a la Comisión

Investigadora, puesto que, en nuestra opinión, todos los testimonios han contribuido a esclarecer los sucesos que dieron lugar a la crisis financiera de los años 1998 – 1999, a sus causas y sus efectos.

8. De considerar cualquier persona que existen inexactitudes, imprecisiones, errores o cualquier otra forma de desacuerdo con la forma de describir los sucesos, decisiones o testimonios expresados en el presente documento, los miembros de la Comisión Investigadora consideran necesario establecer que lo aconsejable es remitirse a las fuentes primarias de las cuales se describió lo aquí expuesto. Consiguientemente y para todos los fines, *son a dichas fuentes a las que se debe considerar como el verdadero resultado de la investigación y no necesariamente al compendio y sistematización que ahora se entrega.*

Así mismo, para todos los efectos, es de la información proporcionada por terceros a la Comisión Investigadora de donde se desprenden las presunciones o indicios de responsabilidad que se recogen en este documento y no de las opiniones de sus miembros que, por obvias razones, han evitado hacer en la descripción de los sucesos y/o información aquí descritos.

9. La lectura del documento permite inferir que *ni el encargo del Presidente ni el pro-*

pósito de los miembros de la Comisión Investigadora fue el de efectuar una auditoría económica, financiera, legal o política de los sucesos de la crisis financiera. Según el texto del Decreto 263 “la Comisión tiene como finalidad acopiar información, procesarla, sistematizarla y ofrecer conclusiones que contengan indicios que permitan establecer las responsabilidades de los diferentes actores que participaron en la crisis económico – financiera que tuvo su detonante en 1999 y cuyos efectos todavía afectan al desarrollo del país”. Así pues, el presente documento debe ser entendido como un invaluable compendio de información, en muchos casos inédito, que ha contribuido en una forma decisiva a aclarar tanto causas como efectos de la crisis económico - financiera. Creemos que luego de todo este proceso investigativo, hoy es posible determinar con mayor nitidez los indicios de responsabilidad de quienes tu-

vieron a su cargo, en una u otra instancia, el manejo de la crisis económica y financiera en el período 1998 – 1999.

En consecuencia, para todos los fines, la ciudadanía debe entender que las conclusiones que se presentan en este documento no son opiniones subjetivas a título personal de los miembros de la Comisión Investigadora, sino la interpretación objetiva de la recepción de testimonios de ecuatorianos y ecuatorianas de diversa procedencia que reaccionaron con entereza a la denuncia sobre el perjuicio ocasionado a la economía nacional y a la Corporación Financiera Nacional. ***Queda pues, pendiente la tarea de realizar las auditorías complementarias que conlleven a la determinación de las responsabilidades concretas a que hubiere lugar, hecho que corresponde tanto a las autoridades de control como a las autoridades judiciales, tal como lo disponen la Constitución y las leyes de la República.***

II. EL CONTEXTO HISTORICO DE LA CRISIS 1998 – 1999

1. Antecedentes mediatos de la crisis

De los documentos y testimonios receptados -usando esta expresión en el sentido de uso corriente y no con los alcances jurídicos de una declaración ante un juez o autoridad-, se desprende que los antecedentes de la crisis 1998 - 1999 se remontan hacia sucesos de diverso orden ocurridos en el escenario internacional y nacional en las décadas de los años 70 y 80, y, más concretamente, a decisiones derivadas de la interacción evidente entre determinadas orientaciones de política provenientes de organismos internacionales y las que adoptaron los diferentes gobiernos que se sucedieron a partir del año 1992. A este año se suele atribuir en los medios políticos y económicos como el año en el cual se inicia formalmente en el Ecuador su entrada al período histórico de la “globalización”.

1.i. El Consenso de Washington de 1989

En efecto, en el año de 1989, en el mes de noviembre, el Institute for Interna-

tional Economics, convoca a una conferencia de expertos, en la ciudad de Washington. Para dicha reunión se había preparado un documento que contenía un conjunto de políticas ideadas por instituciones financieras internacionales con sede en esa ciudad, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, con la pretensión de que ellas constituyan las recetas claves para incorporar a la globalización a los países de América Latina y, con ello, promover un proceso de desarrollo económico rápido y efectivo. Dichas ideas fueron desde ese momento conocidas como políticas económicas del “mainstream”. Los organismos aludidos se encargaron en forma inmediata de proclamar que se había llegado a un acuerdo con alcance regional, resultado del cual se había suscrito el “Consenso de Washington”. Así pues, la década siguiente, la de los años 90 nacería marcada por este evento: los organismos financieros internaciona-

les introdujeron drásticamente en la región las políticas del “mainstream”, una de las cuales sería adoptada en forma inmediata por una gran mayoría de países: el “Anclaje Cambiario”. En el Ecuador esta política fue adoptada por el segundo gobierno de la década de los años 90.

En la presente investigación se detectó que existen indicios de que en varias de las más significativas decisiones que se adoptaron a partir de entonces en el Ecuador, antes, durante y después de la crisis de 1998 – 1999, representantes de dichos organismos financieros internacionales en el Ecuador tuvieron conocimiento de ellas.

1.ii. La política del “anclaje cambiario” y las crisis financieras

Aunque la política del “anclaje cambiario” fue aplicada como parte de un conjunto más amplio de políticas que pretendían, simultáneamente, la aper-

tura indiscriminada de la economía; la drástica reducción del papel del Estado en el manejo económico; y, el aumento de poder de los bancos privados en la regulación de los flujos monetarios-financieros, hacia el año 2003, una vez que se empezaba a constatar el fracaso de dichas políticas en la región, quien fuera uno de los mentalizadores y actores de dicho Consenso, aclaró que la política de “anclaje cambiario” no fue adoptada explícitamente en la reunión del Institute for International Economics de 1989; no obstante, los organismos financieros internacionales se encargaron de aplicar dicha política en forma generalizada en diversos países de América Latina.

En el caso del Ecuador, el tipo de cambio permaneció fijo durante varios años. Los gobiernos de la época, considerando previsible que esta nueva política cambiaria, de tipo rígido, pudiese ocasionar desequilibrios en las balanzas comerciales y de pagos, la complemen-

taron con otra política: la de permitir la libre flotación de las tasas de interés que pasaron a ser fundamentalmente determinadas por el sector financiero privado.

De la información entregada a la Comisión Investigadora, se observa que los temores de desequilibrios financieros ocurrieron más pronto de lo previsto. En efecto, como consecuencia del “anclaje cambiario” y la “liberalización de las tasas de interés” aplicadas en varios países latinoamericanos, varias de sus economías se sumergieron en la más profunda crisis debido a la quiebra del sector bancario. No siendo las únicas, su influencia fue decisiva. A éstas se sumaron otras causas que profundizaron las crisis.

Pero la situación de América Latina no fue muy diferente de la del resto del mundo globalizado. Según investigaciones realizadas entre finales de la década de los 80 y de los 90, en el transcurso de dicha década, de 181 países miembros del Fondo Monetario Internacional, 131 registraron crisis bancarias de distinto tipo; es decir, el 73% de las economías (o lo que es lo mismo 3 de cada 4 países del mundo) afrontaron crisis bancarias de distinta magnitud en dicho período, siendo las más destaca-

das las ocurridas en México, Colombia, Argentina y Venezuela. En años anteriores, en la década de los 80, otros países como Chile y Argentina también acusaron crisis semejantes debido a las mismas causas.

En algunos países asiáticos acaecieron sucesos similares en la misma década.

La manera cómo los gobiernos de la región afrontaron sus respectivas crisis financieras, fueron semejantes. Tal es un hecho curioso, pues, como se pudo conocer en la investigación, los mecanismos finalmente adoptados en el Ecuador y en otros países, ni eran los únicos ni los más aconsejados técnicamente para resolver la situación. No obstante, en México, en el año de 1995 se creó el FOBAPROA para que el Estado mexicano se hiciera cargo de las pérdidas de las instituciones financieras quebradas; en Colombia se creó el FOGAFIN para un propósito similar; en Venezuela se creó el FOGADE; en Argentina se adoptaron esquemas semejantes y además se instauró el congelamiento de los depósitos de las personas mediante un mecanismo conocido como “Corralito”. En el Ecuador, para manejar la crisis financiera, el Ejecutivo propuso al Congreso Nacional crear mediante ley, la Agencia de

Garantía de Depósitos. La diferencia más notable en relación a la aplicada por los otros países consistió en que, en el Ecuador, la responsabilidad de la cobertura de los depósitos fue propuesta mediante normativa especial para que sea asumida por el Estado “en forma ilimitada”.

Existen indicios de que el tamaño e intensidad de la crisis financiera pronta a ocurrir en el Ecuador, así como el costo para resolverla, fueron conocidos por el Banco Central del Ecuador, con mucha anticipación, y que, sus técnicos conocían otras formas alternativas de precautelar y manejar las crisis bancarias sin necesariamente tener que llegar a que el Estado otorgue “garantía ilimitada” a los depositantes.

De hecho, ninguno de los países de América Latina había hecho uso de una medida ni lejanamente parecida, lo que implica que los técnicos la desaconsejaban por los efectos catastróficos que causaban a sus poblaciones.

Se conoció que el Fondo Monetario Internacional, estimó que el costo de la crisis en diversos momentos, para varios de los países de la región fue enorme. En términos de Producto Interno Bruto, fue el siguiente: en Ve-

nezuela en 1994, el 18%; en Chile en 1981 – 1983, el 41.2%; en Argentina en 1980 -1982, el 55.3%. En el Ecuador se estima que el costo de la crisis de 1998 – 1999 alcanzó el 40% del PIB, según la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C.C.C.C.), en base a la opinión de un experto vinculado con la Bolsa de Valores.

1.iii. La Ley de Instituciones Financieras de 25 de mayo de 1994

Hacia el año de 1994, a propuesta del Gobierno, el Congreso Nacional aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que introdujo, entre otras facultades, la ampliación del poder de los bancos y financieras en la determinación del costo del dinero; la flexibilización en el cumplimiento de un sinnúmero de indicadores de gestión; y, la reducción significativa de las facultades de control y supervisión de la Superintendencia de Bancos sobre las instituciones financieras privadas.

1.iv. La crisis del Banco Continental

De diversas opiniones consultadas, se desprende que a estas medidas se atribuye la crisis del Banco Continental ocurrida en el año 1996, la quiebra de la Financiera Principal y otras institucio-

nes hacia el mismo período. El intento de salvar, en una primera instancia, al Banco Continental, se lo habría hecho a través de una interpretación legal inapropiada, mediante la cual se entregó un crédito subordinado por parte del Banco Central a dicha institución, que dio lugar a un juicio en los Tribunales de la República, en el cual fueron sobreseídas las partes acusadas. En dicho juicio se conoce que el juez de la causa, desestimó la existencia de méritos suficientes para implementar sanciones.

Así, pues, el otorgamiento del crédito subordinado al Banco Continental por parte del Banco Central del Ecuador en marzo de 1996, se habría basado en interpretaciones legales cuestionables, pues, según la Constitución, el Banco Central se rige por su propia ley, esto es, la Ley de Régimen Monetario expedida en el año 1992, la que le faculta solamente efectuar operaciones allí establecidas.

Se considera que la facultad de otorgar créditos subordinados no consta dentro de las operaciones permitidas del Banco Central; pero, sí contempla todas las prohibiciones de otorgar créditos a las instituciones públicas y privadas, incluyendo la de hacerse cargo de papeles fiduciarios emitidos por entidades

públicas. Según esta versión, el Banco Central dada su característica de banco emisor y como tal, rector de la política monetaria, no forma parte del sistema financiero privado. La reforma a la Ley de Régimen Monetario efectuada en el año 1992, tenía como finalidad la radical restricción de las operaciones crediticias del Banco Central, con el fin de precautelar excesos en el financiamiento, tanto a las entidades del sector público como a las del sector privado y, con ello, mejorar substancialmente las posibilidades de controlar la inflación que, a la sazón, constituía uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana.

El haber interpretado la Ley de Régimen Monetario, permitiendo al Banco Central el otorgamiento de créditos subordinados, habría pues constituido una flagrante violación a los propósitos perseguidos por la Ley del Banco Central, que ocasionó un grave perjuicio a las finanzas públicas.

2. El contexto histórico inmediato de la crisis

2.i. Opiniones académicas sobre el manejo de crisis bancarias

Hacia el mes de septiembre del año

1997, un estudio publicado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), “El Manejo de Crisis Bancarias: el Marco Legal Ecuatoriano y Posibles Reformas”, cuyo autor es un ex gerente general del Instituto Emisor, trata más concretamente sobre el manejo de crisis bancarias dentro del marco legal ecuatoriano y a sus posibles reformas.

Aludiendo a los casos vividos por México y Venezuela en la región latinoamericana y más recientemente al de Tailandia en el sudeste asiático, el estudio comenta que “Si bien Ecuador no ha enfrentado problemas en su sistema financiero de la misma magnitud que los que han azotado a dichos países, tampoco ha estado libre de situaciones críticas que, sin llegar a tener el carácter de sistémicas, han generado algún nivel de inestabilidad y desconfianza, y apreciables costos económicos. La experiencia de los años 95 y 96 evidenció la debilidad institucional del país y, particularmente, de los organismos encargados de regular y supervisar al sistema financiero, las limitaciones del marco regulatorio vigente, y las deficiencias de un sistema judicial que no cuenta con la autonomía y la competencia que se requiere para litigar sobre los complejos y dinámicos problemas financieros”.

“A la luz de las cifras y de los indicadores publicados, los problemas del sistema financiero ecuatoriano están lejos de estar resueltos. A pesar de ello, no se ha generado en el país un debate constructivo conducente a plantear alternativas para enfrentar futuras crisis bancarias”. El estudio se refiere más adelante a que “los mencionados problemas del sistema financiero en el Ecuador se inscriben en un contexto mundial y latinoamericano caracterizado por frecuentes crisis financieras con alto costo social⁽¹⁾ situación que ha generado un creciente interés y preocupación en círculos académicos, instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) y autoridades económicas⁽²⁾”. El autor menciona que “El marco legal y regulatorio ecuatoriano relevante para el manejo de crisis financieras se asienta, esencialmente, en cuatro pilares: a) la función de prestamista de última instancia del Banco Central; b) un conjunto de restricciones crecientes a las operaciones de bancos que acusan deficiencias patrimoniales; c) la liquidación de instituciones insolventes, con la restricción de que los depositantes tienen el derecho a ser los primeros en recibir pagos con cargo a los activos del banco en liquidación; y, d) la figura del préstamo subordinado”.

Comentando aspectos relevantes aplicables al tema en debate, opina que “La teoría económica encuentra bases para la intervención estatal en áreas en las que se observa este tipo de divorcio entre pérdidas o beneficios privados y pérdidas o beneficios sociales... En el caso de crisis de liquidez en el sistema bancario, el divorcio puede cristalizarse principalmente a través de cuatro vías: el efecto marginal de retiro de un depósito sobre el resto de depósitos, el contagio de la corrida de depósitos de un banco a otros, la interrupción del flujo de pagos, y la interacción entre liquidez y solvencia bancaria”. Más adelante expresa que la “existencia de un banco central con capacidad de actuar como prestamista de última instancia constituye un elemento disuasivo ante corrida de depósitos que reduce el riesgo de pánico por contagio y, así, contribuye a la estabilidad del sistema de pagos y a prevenir que las situaciones de iliquidez devengan en insolvencia bancaria. Para proteger la naturaleza de la función del prestamista de última instancia, típicamente existen disposiciones legales o regulatorias (por ejemplo, plazos cortos, tasas de interés relativamente altas, certificación de solvencia del banco en cuestión, restricciones sobre el uso de los recursos de liquidez

otorgados por el banco central, etc.) que se orientan a asegurar que el acceso de los bancos a las líneas de liquidez del banco central sea, efectivamente de última instancia”.

El autor añade: “por último nótese que la efectividad de la función de prestamista de última instancia se reduce sustancialmente en países que siguen una política de tipo de cambio fijo o en los que el tipo de cambio nominal evoluciona de acuerdo a una regla preanunciada. Esto se debe a que, al conceder créditos de liquidez a entidades bancarias, el banco central emite dinero sin respaldo de divisas; sin haber una razón para que aumente la demanda de dinero, esa emisión tiende a incrementar la demanda de divisas (“irse al dólar”), obligando al banco central a vender reservas (es decir, a comprar moneda nacional) para mantener el tipo de cambio fijo o ceñido a la trayectoria preanunciada, con lo cual la emisión inicial de dinero tiende a anularse, dejando al sistema bancario tan ilíquido como antes”.

Más adelante el autor del estudio emite una opinión personal respecto a la legalidad del préstamo subordinado al mencionar que, “el préstamo subordi-

nado es el único instrumento previsto en el marco legal ecuatoriano que permite el uso de fondos públicos para enfrentar problemas de solvencia en entidades bancarias. Las instituciones del sistema financiero privado y público están autorizadas a conceder este tipo de préstamos. En la medida en que la entidad otorgante pertenezca al sistema financiero público (el cual incluye al Banco Central), la figura del préstamo subordinado abre un espacio para que el Estado pueda actuar como *capitalista de última instancia* en el manejo de procesos de reestructuración bancaria o de manejo de crisis financieras”.

En la Comisión Investigadora se recibió un enorme conjunto de artículos respecto a las incidencias de las crisis financieras en las economías; entre ellas, merecen destacarse: un estudio preparado por dos expertos del Banco Interamericano de Desarrollo publicados en octubre 6 – 7, 1995, en donde se resalta la correlación que existe entre una política macroeconómica inadecuada y sus efectos sobre un sistema financiero vulnerable y, viceversa, el impacto que puede tener un manejo incorrecto de una crisis financiera generalizada sobre los indicadores macroeconómicos

y sociales; en este estudio se enfatiza en las experiencias de algunos países de la región latinoamericana.

Otro documento publicado por el Bank International Settlements de octubre de 1996, establece que hacia esa fecha las crisis financieras eran todo, menos raras, determina que en el período 1980 – 1996 al menos dos terceras partes de los países miembros del FMI reportaron problemas significativos en el sector bancario y que en la región casi todos los países habían experimentado al menos un problema serio en su sector bancario. Este estudio enfatiza en la relevancia que tienen sobre las economías las grandes fluctuaciones sobre los términos del intercambio, cuya volatilidad es particularmente pronunciada en países con alta concentración de sus exportaciones como son el caso de Venezuela y Ecuador. Se destaca la opinión de dos investigadores cuyos estudios en el año de 1995 observaron “que la apreciación significativa del tipo de cambio real típicamente precede a las crisis bancarias y que las altas tasas de interés domésticas a menudo están asociadas con la apreciación del tipo de cambio real”.

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

Finalmente, en una reciente investigación realizada por el mismo Institute for International Economics, “After the Washington Consensus” de fecha marzo de 2003 establece que *la camisa de fuerza del tipo de cambio sumada a un esfuerzo fiscal inadecuado en tiempos de bonanza complicó el experimento en Argentina, haciendo notar que en la región el país considerado más exitoso, Chile, utilizó más bien el encaje para prevenir que el peso se sobrevaluara al mismo tiempo que evitó usar el tipo de cambio como una ancla nominal. Según este estudio, estas políticas explicarían por qué Chile, a diferencia de casi todos sus vecinos, se las arregló para evitar una crisis macroeconómica en los años 90.* A partir de esta crítica, los autores del documento proponen una nueva agenda de reformas a las tesis del Consenso de Washington para reiniciar el crecimiento económico en la región y sugieren entre las principales medidas la adopción de un régimen de tipo de cambio suficientemente flexible.

2.ii. El pensamiento del Banco Central sobre experiencias de crisis financieras

De acuerdo a un informe entregado a la Comisión, originado en el área ban-

caria del Banco Central del Ecuador de fecha 10 de enero de 2000, se desprende que el Banco entregó créditos de liquidez y solvencia a 22 entidades del sistema financiero privado entre el mes de mayo de 1998 y el 31 de diciembre de 1999, por un monto total de 4.81 billones de sucres en concepto de capital, de los cuales el 72.35% se encontraba vencido y el 27.64% estaba próximo a vencer. Pero si se toma en cuenta la totalidad de valores adeudados, es decir, añadiendo al capital los intereses y la mora, la cifra alcanza los 6.33 billones de sucres.

De este monto, 2.4 billones, equivalente al 50.98%, corresponde a créditos otorgados en virtud del Artículo 24 de la Ley de Régimen Monetario; 1.5 billones que equivalen al 31.55% que se entregaron en virtud del Artículo 25; 460.8 millones equivalente al 9.57% de acuerdo al Artículo 20; y, 380.4 millones equivalentes al 7.9% se entregaron de acuerdo al Artículo innumerado agregado a continuación del Artículo 26 de la misma ley. Hacia el 31 de diciembre de 1999 se había logrado recuperar alrededor del 40.2% del total de la emisión realizada por el BCE por créditos otorgados a las entidades financieras, de los cuales había logrado

recuperar únicamente el 7% a través de pagos en efectivo y débitos en cuenta inmovilizada y la diferencia a través de operaciones de reporto con bonos del Estado endosados a favor de la Agencia de Garantía de Depósitos, dación en pago de bienes inmuebles y dación en pago de títulos valores. Hacia el 10 de enero del año 2000, de las entidades que accedieron a las operaciones de crédito del Banco Central, cinco se encontraban activas; dos en proceso de fusión con otras entidades del Estado; dos en proceso de liquidación forzosa; y, 13 estaban bajo el control del Estado a través de la Agencia de Garantía de Depósitos. De las instituciones que se encontraban bajo el control de la Agencia de Garantía de Depósitos, 12 estaban sometidas al proceso de saneamiento (una en saneamiento abierto y 11 en saneamiento cerrado, y una al procedimiento de reestructuración sin participación privada, -Filanbanco-).

Según el documento del Banco Central, a la fecha del informe las garantías que respaldaban los créditos de liquidez y solvencia ascendieron a 11 mil 91 billones de sucres y estaban distribuidos de la siguiente manera: documentos de cartera, 2.5 billones equivalente al 23.02%; títulos valores, 129.8 millones equivalente al 1.17%; hipotecas, 211.6

millones equivalentes al 1.91%; fideicomiso mercantil de garantía de cartera, 5.4 billones equivalentes al 48.99%; y fideicomiso mercantil de garantía de inmuebles, 2.7 billones equivalentes al 24.92%.

Conforme al documento analizado, a partir de 1998 se desarrolló el sistema de calificación de cartera, cuya composición de acuerdo al riesgo de contraparte era el siguiente: el 72.8% de las operaciones de crédito otorgadas por el Banco Central estaban respaldadas por calificación de cartera deficiente (C); el 1.3% pérdida (E); el 7.7% cartera sin calificar. Solamente el 18.1% era cartera de riesgo normal (A) y riesgo potencial (B).

Al analizar el estado de las garantías, el informe establece que hacia esa fecha, en virtud de que el 72.7% de instituciones financieras que han recibido recursos del Banco Central del Ecuador fueron sometidas al proceso de saneamiento y reestructuración en la Agencia de Garantía de Depósitos o se encontraban en proceso de liquidación forzosa, las garantías entregadas habían sufrido un deterioro reflejado en el elevado porcentaje de cartera vencida del 30.7%.

De acuerdo a un estudio publicado por el Banco Central del Ecuador en septiembre de 1997, hacia esa fecha ya existía la preocupación acerca de la crisis bancaria a nivel mundial y, por consiguiente, el Área Técnica habría elaborado el estudio con el fin de entender lo que podría ocurrir en caso de que un suceso semejante ocurriese en el Ecuador bajo el objetivo de mantener un balance entre eficiencia y seguridad. Aduciendo la necesidad de minimizar el “riesgo moral”, los autores subrayan “tres características orientadas a lograr este objetivo: a) la supervisión prudencial; b) el sistema de garantía de los depósitos; y, c) los prestamistas de última instancia”.

Citando a economistas internacionales de renombre, el documento expresa que, “En la teoría económica⁽¹²⁾ hay un consenso casi generalizado sobre la necesidad de socorrer o ayudar a las instituciones bancarias y financieras cuando tienen problemas de liquidez y en situaciones de crisis generalizadas”. Se menciona que “Normalmente ejercen el papel de prestamistas de última instancia el Banco Central o el Gobierno a través de instituciones estatales, dependiendo del marco jurídico de cada

país”. Según ellos, “En principio⁽¹³⁾ el Banco Central debe limitarse a proveer liquidez temporal a instituciones ilíquidas pero solventes, en tanto que el Gobierno debería ocuparse de auxiliar a instituciones insolventes, si así lo decide, o en caso de crisis generalizadas”.

Más adelante el estudio establece que “la normatividad orientada a la minimización del “*riesgo moral*” se la puede definir como *ex – ante* y en la práctica se circunscribe a la prevención y a la solución de trastornos específicos en el sistema financiero. En ese contexto, los problemas de insolvencia de una entidad financiera deberían solucionarse liquidándola oportunamente y activando el seguro de depósitos para proteger a los pequeños depositantes, con lo cual se envía señales claras al resto del sistema para que se discipline”. El informe aclara que “dicha situación contrasta con el manejo *ex – post* de crisis generalizadas en el sistema financiero: dada sus repercusiones ningún Estado puede abstraerse de la situación y dejar de actuar porque los costos sociales involucrados son muy altos”. Para los autores, “La normatividad *ex – ante*, útil para problemas individuales, queda entonces relativizada y las autori-

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

dades deben decidir cómo actuar considerando los costos sociales de las distintas alternativas disponibles”.

Para ilustrar el dilema al que se pueden ver abocadas las autoridades monetarias en uno u otro caso, citan, a manera de ejemplo: “tal como argumenta la escuela moderna “pragmática”⁽¹⁶⁾, el costo social de la liquidación de una institución financiera puede exceder el costo privado en algunos casos, *recomendándose entonces que el Gobierno o el Banco Central otorgue créditos a bancos individuales en base a una consideración social (de bien público)*: la quiebra de una institución podría llevar a la bancarrota de otras instituciones financieras con características similares. El papel del prestamista de última instancia, según Solow (1982), consistiría justamente en evitar esta reacción en cadena; además, en vista de las dificultades que existen para distinguir entre problemas de liquidez y de solvencia, especialmente en países de menor desarrollo relativo como los latinoamericanos, el prestamista de última instancia debería desembolsar los fondos incluso si existe la presunción de insolvencia⁽¹⁷⁾”.

“Cabe anotar que ex - post se debe evitar dar auxilio a todas las instituciones financieras, (ya que si ellas perciben que pueden acceder fácilmente a los fondos del prestamista de última instancia, podrían incurrir en riesgos excesivos), sino únicamente en los casos en que se pueda provocar un efecto generalizado, es decir, cuando la crisis en una institución genere problemas en otras y ponga en riesgo a todo el sistema financiero⁽¹⁸⁾. Se menciona, además, *que debe existir una supervisión más cercana y estricta sobre las entidades que acceden a los créditos de liquidez*”.

“El punto de vista de esta escuela moderna pragmática es compartido por Allan Greenspan⁽¹⁹⁾, actual Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos quien afirma que “... los objetivos del Banco Central al manejar la crisis son moderar las pérdidas financieras y prevenir la existencia de una reducción en la confianza, que determine que las dificultades de una institución afectan gravemente a otras”. Los autores comentan que *“La posibilidad o la presencia de crisis sistémicas exige que las decisiones sobre el sistema financiero no sean adoptadas*

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

únicamente en el contexto de seguridad y solvencia de una institución en particular, sino evaluando las consecuencias económicas que pueden acarrear decisiones de cierre de una o un grupo de instituciones financieras. La intervención del Banco Central o del Gobierno se realiza entonces sobre la base de una evaluación costo – beneficio, verificando si el costo de intervenir en un momento determinado para salvar a una institución es menor que enfrentar la crisis en un mayor número de instituciones”.

De este estudio se desprende las situaciones bajo las cuales puede actuar el Banco Central o el Gobierno a nombre del Estado. Se debe destacar que los autores sugieren hacerlo en forma técnica, cuidadosa, casuística, precautelando los riesgos moral y sistémico, calculando y minimizando los costos sociales y buscando mantener la confianza. *En ningún caso se sugiere actuar por consideraciones políticas o para favorecer intereses privados o de grupos.*

Otro estudio realizado por funcionarios del Banco Central en febrero del año 2000, se refiere a las opciones teóricas

existentes para resolver eventuales problemas de: extensión del “riesgo moral”, corridas y pánicos financieros y, el uso de esquema de seguro de depósitos (ESD).

A continuación se presenta extractos relevantes de dicho estudio, del cual se desprende con claridad que dentro de los funcionarios del Banco Central había un elevado conocimiento técnico de cómo podía manejarse situaciones de desequilibrio financiero en la banca. Aunque el momento de publicación del estudio fue el mes de febrero del año 2000, no es difícil inferir que sus postulados debieron ser ya conocidos con anterioridad puesto que la formación académica tanto de los directivos del instituto emisor como de sus funcionarios debió ser adquirida varios años antes de que hayan podido hacer públicas sus opiniones. Los extractos seleccionados son los siguientes:

“El problema de los “pánicos bancarios” (o “corridas de depósitos”) y cómo combatirlos, ha sido analizado extensamente al nivel de la teoría económica y en el diseño de políticas monetarias y financieras en varios países. En las últimas décadas han sur-

gido diferentes propuestas, teóricas y prácticas, tendientes a evitar que surjan “pánicos bancarios” que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema financiero en un país; en tal virtud, dos tipos de mecanismos han sido adoptados en la mayoría de países con este fin, cuya aplicación no ha estado exenta de debates y revisiones: por un lado está la “suspensión de convertibilidad” en efectivo de los depósitos bancarios (esto es, el no pago de los mismos a su vencimiento) y, por otro, el diseño e implementación de una “red de seguridad” (o “*safety net*”), consistente en un conjunto de políticas establecidas por el Estado a fin de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema financiero privado y de los medios de pago. El “*safety net*” tiene a su vez los siguientes componentes principales: un “esquema de seguro de depósitos” explícito (ESD)³, una política de “prestamista de última instancia” por parte del Banco Central, y políticas de “resolución” de entidades financieras. A estos componentes, algunos autores añaden también las políticas de “regulación prudencial”.

“Sin embargo, son los ESD explícitos los que tendrían mayores implicacio-

nes económicas, al estar sustentados en una promesa enunciada por el gobierno de que los depositantes no perderán su inversión; en el caso de que dicha promesa sea *creíble*, la principal consecuencia que puede tener para el sistema financiero la aplicación de un ESD “puro” (es decir, que garantice en forma simple la totalidad de los dineros depositados en los bancos), es el surgimiento de problemas de “riesgo moral” en las operaciones bancarias²⁸.

“De ahí que la adopción de un seguro de depósitos explícito deba estar enmarcado en un conjunto de *medidas complementarias*, basadas en los siguientes lineamientos generales³⁶”

“Regulación y supervisión más estrictas”

“Con un esquema que garantice los depósitos bancarios, se hace necesario establecer mayores requerimientos sobre aquellas relaciones que dan cuenta de la solvencia y estabilidad bancarias, como por ejemplo los montos mínimos de capital con relación a los activos de riesgo. También es conveniente adoptar “acciones correctivas prontas” en

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

cuanto se detecte el incumplimiento de normas prudenciales por parte de algún banco, tal que pueda llevarlo a situaciones de insolvencia, pues el no hacerlo introduce más riesgo moral al sistema: el resto de bancos sabrán que pueden tomar aún más riesgo del necesario y que no serán penalizados inmediatamente por hacerlo, o peor aún, puede suceder que un banco insolvente le apueste al “todo o nada” e incurra en actividades extremadamente riesgosas (esto es particularmente cierto en aquellos ambientes regulatorios donde los dueños de un banco no tienen nada que perder más que el banco mismo)³⁷.

“Mayor información y transparencia”

“Si los resultados de un examen profundo a una entidad bancaria deben ser públicos es una cuestión motivo de debate, empero existe consenso en que la información *sobre la situación de los bancos debe ir más allá de la simple publicación de balances o el cálculo de índices financieros más o menos sencillos*: es muy importante que se conozcan, por ejemplo, la calidad de los activos bancarios (estructura de riesgo crediticio), las posiciones de riesgo en

moneda extranjera y de tasas de interés, el riesgo de mercado de los papeles emitidos por los bancos, etc. Una menor asimetría de información en el sistema financiero privado facilita el ejercicio de la “disciplina de mercado” por parte de los depositantes, en tanto y en cuanto el ESD no ofrezca una garantía total e indiscriminada de los depósitos”.

“Límites a la garantía”

“La mayoría de autores se pronuncia sobre la conveniencia de que los ESD no ofrezcan cobertura total ni en montos ni en tipos de depósitos, sino que existan porcentajes o techos a los montos garantizados y que determinados tipos de inversiones se mantengan fuera del seguro³⁸.

Asimismo, “no se puede descartar que si la entidad encargada de poner en práctica el ESD es eminentemente estatal, ésta tenga pocos incentivos para administrar de manera prudencial un fondo de garantía con financiamiento prácticamente ilimitado, con los consecuentes costos para el fisco y los contribuyentes en general³⁹”.

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

“Penalización al riesgo”

“Un mecanismo que la literatura sugiere para resolver el problema de “riesgo moral” implícito en los ESD, es tratar de hacer costoso para los bancos tomar posiciones riesgosas, y una medida que se podría aplicar en este sentido es el cobro de una prima que refleje el riesgo de portafolio de cada entidad bancaria, de modo que las instituciones más riesgosas sean quienes más aporten al fondo de la garantía de depósitos⁴⁰.”

“Por esto, una línea de investigación se ha dirigido al estudio de contratos de depósitos no susceptibles de sufrir corridas (aspecto que fue señalado en numerales anteriores) y otra se ha encaminado hacia el análisis de diferentes alternativas a la “prima de riesgo” para combatir el riesgo moral bajo un ESD, no exentas tampoco de problemas prácticos, como por ejemplo: aplicación de algún mecanismo por el cual los miembros de un grupo de bancos se hagan solidarios con las pérdidas incurridas por uno de sus integrantes; la exigencia de que la totalidad de sus depósitos o una parte de los mismos se encuentren respaldados por activos li-

bres de riesgos y/o de muy corto plazo; la adopción de mecanismo que vinculen el valor de la franquicia del banco con su posición de riesgo; mecanismos de emisión de deuda subordinada a los activos de riesgos, etc.”

“Sustento institucional adecuado”

“Este punto, enfatizado por Brock (1998), se refiere a que cualquier ESD debe estar diseñado en función de las características institucionales e históricas de la economía y el sistema financiero en cada país. Previo a definir la forma en que los depósitos de los clientes serán garantizados, es necesario evaluar las características legales e institucionales que tendrá la entidad encargada de administrar dicho esquema, la capacidad potencial que tendrá la misma para honrar la garantía, los incentivos necesarios para combatir el riesgo moral, las características del sistema bancario donde se aplicará la cobertura, entre otros aspectos relevantes”.

Por otra parte, White (1995) concibe al seguro de depósitos como una “peculiar creación del sistema bancario norteamericano”, motivada por el interés

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

de proteger a los bancos estatales pequeños; y, desde el punto de vista de la experiencia histórica de ese país, los ESD inevitablemente conducen al surgimiento de distorsiones en el mercado financiero, especialmente el problema de “riesgo moral”, siendo por tanto muy poco aconsejable su adopción en economías menos desarrolladas o en transición; en esta línea, autores como Tigert (1999) advierten de los peligros que entraña un ESD pobremente diseñado, sin una adecuada provisión de fondos y aplicado sin un conjunto de medidas regulatorias y de supervisión destinadas a fortalecer el sistema financiero”.

“El objetivo más común por el que cada país ha decidido adoptar un esquema explícito de garantía de depósitos, es evitar una crisis bancaria potencial o tratar de resolver una existente. En este punto, García (1999) distingue aquellos ESD adoptados en épocas de crisis, de aquellos que han sido aplicados en épocas de relativa estabilidad; según dicha autora, los aspectos normativos tratados en el numeral anterior servirían únicamente para el segundo caso, mientras que para situaciones de crisis financieras pudiera ser necesario

“sobrepasar” los límites de un ESD diseñado para situaciones de “calma”; esta aseveración, que por otra parte no se fundamenta de manera formal en el trabajo de García (1999) ni se basa en estudios de otros autores, sería la razón por la que determinados países habrían adoptado, en algún momento, un sistema de garantía total (especialmente en monto) de los depósitos bancarios: Indonesia, Tailandia, Malasia, Japón, Corea, México y Colombia de forma temporal, y Ecuador y Turquía de manera permanente⁴⁶”.

“En contraste con la opinión de García (1999), Cull (1998) señala que no es conveniente tratar de aplicar un ESD con amplias garantías en períodos de crisis bancarias, pues podría generar expectativas negativas en los depositantes, por un lado y, por otro, podría ser poco creíble. Cull (1998) opina que si el objetivo es restablecer la confianza de los depositantes, los ESD deben ser adoptados en los períodos posteriores a las crisis. Asimismo, Del Villar (1997) advierte que la garantía de depósitos en un período de crisis es un factor que incrementa los costos de la misma y que, por tanto, debe limitarse y aplicarse concomitantemente con

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

mecanismos que desincentiven el riesgo (como la adopción de primas-ajustadas-al-riesgo y el fortalecimiento de la supervisión bancaria).

“¿Cuáles habrían sido los efectos de los ESD sobre el sistema financiero de aquellos países que los han aplicado? Cull (1998) encuentra que, para el caso de 42 países con seguro de depósitos implícito o explícito durante 1980-1985, la adopción de los ESD aparecen correlacionados positivamente con incrementos en la profundización financiera de esos países, si aquellos fueron adoptados cuando existían un alto grado de desarrollo institucional y de credibilidad gubernamental; asimismo, se observó significativos decrecimientos en la profundización financiera, cuando el ESD fue adoptado mientras existía una alta inestabilidad en el sistema financiero del país”.

De este estudio se desprende que el Banco Central conocía que las opiniones más calificadas de expertos que estudiaron las crisis bancarias internacionales no eran partidarios de esquemas de garantías ilimitadas de depósitos en forma permanente (solo aplicada por

nuestro país y Turquía). Las prevenciones del estudio para el caso de hacerlo, en el caso ecuatoriano, evidentemente no se cumplieron.

En la Revista Gestión del mes de abril de 1995, un analista económico en el artículo denominado “¿Existe sobreendeudamiento privado?”, luego de referirse a un análisis de rentabilidad respecto de ahorrar en sucres o en dólares, manifiesta que “lo anterior significa que por la misma lógica del esquema de mantener una *ancla cambiaria*, en el programa económico se ha dado una preferencia hacia al ahorro en sucres, o –lo que sería equivalente- preferencia al endeudamiento en dólares”. De su análisis concluye que “una de las consecuencias (no necesariamente de los costos) del modelo económico en vigencia y específicamente del ancla cambiaria, ha sido el endeudamiento en dólares. La particular situación de endeudamiento no se habría producido y se hubiera logrado una virtual indiferencia entre la rentabilidad en sucres y en dólares. No obstante, las tasas de interés internas han mostrado un comportamiento errático y han sido altas en términos reales”.

2.iii. La advertencia del Director – Gerente del Fondo Monetario Internacional

Hacia el 15 de noviembre de 1998, se conoce que visitó el Ecuador el Director – Gerente del Fondo Monetario Internacional. Este ejecutivo, a la sazón, la máxima autoridad de la economía mundial, había manejado las crisis financieras originadas en los países asiáticos y, en Latinoamérica; y por tanto, conocía el grave impacto que tienen las quiebras bancarias mal manejadas sobre las economías de un sinnúmero de países. Según el diario El Universo, en una crónica publicada el 20 de noviembre de 1998 y concretamente de la Agencia Efe, desde la ciudad de Panamá, bajo el titular: “Camdessus: Mercado y no Estado deben salvar bancos”, se refirió a la forma como no deben ser asumidas por parte del Estado las crisis financieras. Literalmente, dicha reseña resumió su opinión de la siguiente manera: “El Director - Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), el francés Michel Camdessus, diseñó, en Panamá, ante más de mil banqueros de cuatro continentes un nuevo sistema financiero.

“La inestabilidad del mercado, la fragilidad de instituciones bancarias, la falta de transparencia en los movimientos de capitales y la débil supervisión y control provocó el salto atrás en la evolución del sistema financiero, explicó Camdessus.

“Políticas macroeconómicas acertadas, instituciones financieras robustas, un sistema de gestión gubernamental y bancario transparente, una cultura económica independiente del Estado, las empresas y el sistema financiero, son “claves” para evitar la crisis de mercado, para el que pidió nuevos controles.

“No se deben desarrollar relaciones incestuosas entre el Estado, los bancos y las empresas”, afirmó el Director del FMI, y pidió que sean las fuerzas de mercado y no la intervención estatal las que determinen qué institución subsiste, pues cada “salvamento” de una institución cuesta del 20 al 30% del Producto Interno Bruto a la colectividad.

“¡Cuántas escuelas se dejan de construir por esto!”, afirmó.

“Camdessus sostuvo que es necesario ampliar el control de los mercados a los mercados internacionales, incluso los paraísos fiscales, las transacciones *off shore*, y otras actividades no bancarias”. Hasta aquí la cita de la Agencia Efe.

La cita aludida fue algo más que una simple premonición de lo que estaba pronto a suceder en el Ecuador: fue una advertencia tanto al gobierno como a los sectores políticos y bancarios del país, para evitar que el enorme costo de la crisis bancaria sea trasladado a la población que no tenía ninguna responsabilidad en el origen de la misma.

2.iv. La flagrante contradicción entre la norma general del Artículo 265 de la Constitución y la Disposición Transitoria 42

De la investigación realizada se desprende que, tan pronto como en el mes de noviembre de 1998, pocos meses después de haber sido aprobada la Constitución y haber asumido la Presidencia el doctor Mahuad en el mes de agosto, el Congreso Nacional a propuesta del Gobierno y del Banco

Central del Ecuador, aprueba la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria–Financiera que crea la Agencia de Garantía de Depósitos y en ella la garantía ilimitada de depósitos y el impuesto al 1% a la circulación de capitales. Mediante esta ley se pretendió justificar el salvamento de todos los depositantes del sistema financiero a través del otorgamiento de una garantía ilimitada de depósitos, hecho insólito en los anales de la economía mundial. Según lo afirman varias fuentes, más bien se trató de una decisión mediante la cual se pretendió favorecer a los grandes depositantes y deudores de la banca privada ecuatoriana, así como a determinados dueños de instituciones financieras privadas. La mencionada ley fue aprobada en flagrante violación al referido *Artículo 265 de la Constitución de la República que dispone: “el Banco Central no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural”, y añade, “no podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del sistema financiero privado,*

salvo los de corto plazo que hayan sido calificados como indispensables para superar situaciones temporales de y liquidez”.

Este artículo de la Constitución no hacía otra cosa que elevar a norma constitucional lo dispuesto en esta materia en la Ley de Régimen Monetario aprobada en el año de 1992 -y que, por tanto, tuvo vigencia por lo menos durante seis años-. Tenía como finalidad impedir que el Banco Central del Ecuador, a nombre del Estado, pudiera participar en el proceso de salvamento de instituciones financieras en crisis utilizando recursos públicos, ya sea a través de crédito directo a las mismas o a la adquisición de títulos valores de cualquier naturaleza a entidades públicas, conforme lo estipula el Artículo 84 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, dentro del título 5 de las prohibiciones, capítulo único, que prohíbe en el numeral 2 letra b) “conceder créditos a las instituciones del Estado y del sistema financiero privado”; y, en la letra e) que prohíbe, así mismo, “otorgar al Gobierno y a las demás entidades y empresas del Sector Público cualquier crédito no autorizado por la

presente Ley”. Tampoco puede asumir obligaciones directas o indirectas, otorgar subsidios o asumir operaciones que correspondan al Gobierno Nacional y demás entidades y empresas del Sector Público, bajo cualquier modalidad; la letra f) impide “conceder créditos o asumir otras obligaciones que no sean las previstas en esta ley, con el Sector Financiero Público y Privado.

El artículo 265 de la Constitución elevó la fuerza legal de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley de Régimen Monetario y, por tanto, consagró la doctrina por la cual el Banco Central no podía participar en el salvamento bancario. No era, pues, posible que el Congreso Nacional aprobara una Ley que modificara lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, las decisiones para utilizar recursos del Banco Central para adquirir papeles de la AGD así como la garantía ilimitada de depósitos no tuvieron sustento legal alguno.

Se conoció además que, el Gobierno, al decretar la emergencia nacional el 9 de marzo de 1999, lo habría hecho sin sustento fáctico ni jurídico, puesto que el país no atravesaba ni por conflicto

Nota: Los subrayados corresponden a la Comisión Investigadora.

bélico ni por desastre natural. Así, la ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos estaría viciada de nulidad y de toda validez ética y jurídica.

El sustento documental establece la posibilidad de que tanto el Congreso Nacional como el gobierno, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos pudieran haber coordinado acciones dirigidas a aprobar la Ley de la AGD, lo cual se desprende del texto de una carta dirigida por el Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador y el Superintendente de Bancos al Presidente del Congreso Nacional de la época -concretamente seis días antes de haber sido aprobada la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos-, en los siguientes términos: “Señor Presidente: La Superintendencia de Bancos y el Banco Central del Ecuador han colaborado muy decididamente en la elaboración del proyecto de ley relativa, entre otros aspectos, a la reactivación de los sectores productivo y financiero que hoy se halla en trámite en el Congreso, y sobre el cual deseamos manifestar a usted y, por su digno intermedio, a los señores miembros del Congreso Nacional lo siguiente:

“1. Uno de los propósitos más importantes de dicha reforma es solventar el grave vacío de que adolece la legislación vigente en el Ecuador, la que no contempla instrumentos idóneos para el manejo adecuado y no traumático de eventuales crisis financieras, realidad ésta que ha sido reconocida inclusive a nivel constitucional conforme consta del texto de la Disposición Transitoria Cuadragésima Segunda de la Constitución Política de la República.

“2. El hecho es que hoy en día el país corre el serio riesgo de enfrentar, en cuestión de días, una crisis financiera que puede tener gravísimas consecuencias para la economía nacional, asunto éste que por ser de interés nacional debe ser tratado por las altas funciones del Estado, como se lo viene haciendo en el debate del antes referido proyecto de ley.

“3. La función de prestamista de última instancia que la Constitución y la ley asignan al Banco Central del Ecuador es ejercida adecuadamente cuando existe un entorno macroeconómico normal en que los problemas de iliquidez de las instituciones del sistema

financiero son temporales y la situación de insolvencia de estas instituciones puede ser tratada aisladamente sin comprometer al resto del sistema financiero, o sea por la vía de la liquidación o del salvataje con recursos del Estado, conforme se juzgue más conveniente en función de los potenciales efectos sociales y macroeconómicos.

“4. Lamentablemente este no es el caso que se vive hoy en día. Como resultado de, entre otros factores, la recesión económica que aqueja a la economía del Ecuador desde hace tres años y que ha mermado la capacidad de pago de los deudores de las instituciones financieras, el fenómeno El Niño, la crisis financiera internacional, el sistema financiero ecuatoriano se ha visto sensiblemente afectado.

“A esto se añade la liquidación en este año de dos bancos que, a más del grave perjuicio que ha ocasionado a miles de depositantes, ha generado un ambiente de desconfianza en la ciudadanía, lo que, a su vez, ha provocado un proceso lento pero marcado de desmonetización de la economía.

“Es así que la tasa de crecimiento de los agregados monetarios se ha ubicado en

niveles bastante bajos. Por ejemplo, el medio circulante (M1), que a finales de 1997 registró una tasa de crecimiento anual de 29,8% frente a una inflación de 30,7%, alcanzó en el mes de octubre una tasa anual de crecimiento de 15,4% con una tasa de inflación anual de 44%. Se observa de igual manera una reducción de la tasa de crecimiento anual de la liquidez bancaria (M2), agregado monetario más amplio. Paralelamente, el incremento notable en las tasas de interés de mercado refleja esta desmonetización de la economía.

“En este entorno, han acudido por préstamos de liquidez al Banco Central del Ecuador, 9 instituciones bancarias, que en conjunto suman el 21% de los activos del sistema. Actualmente se hallan sometidas a programas de estabilización, conforme el Artículo 31 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, 4 instituciones que representan en conjunto el 18% de los activos del sistema.

“Atento el hecho que los créditos que otorga el Banco Central son a plazos relativamente cortos y sus montos están sujetos a limitaciones de orden legal y monetario, de persistir el fenómeno de retiro de depósitos que algunas

instituciones están experimentando de parte de los depositantes, es altamente probable que una o varias de éstas incurran en cesación del pago de sus obligaciones.

“6. Según la legislación vigente, la única alternativa que quedaría en tal evento es la liquidación de una o varias de dichas instituciones, con el grave riesgo de que, en la situación que actualmente vive el Ecuador, la liquidación de una entidad financiera grande puede generar: perjuicio a un gran número de depositantes; suspensión del normal flujo de pagos en el sistema entorpeciendo las transacciones del sector productivo; liquidación de otras instituciones financieras; inestabilidad generalizada en el sistema financiero y deterioro marcado de su imagen nacional e internacional, que ponga en riesgo la disponibilidad normal de líneas de crédito provenientes de la banca internacional; y, graves alteraciones especulativas en los mercados monetario y cambiario.

“En suma, puede generar una crisis bancaria y económica generalizada.

“7. Siendo como es la crisis financiera una posibilidad inminente muy cierta que se cierne sobre nuestro país, el

proyecto de ley fue enviado al Congreso Nacional como un último recurso a ser discutido a nivel de Estado para que éste cuente con instrumentos idóneos para enfrentarla.

“Dicho proyecto pretende dar una solución adecuada a las instituciones que incurran en causales de liquidación, para que, mediante el auxilio del Estado, se proteja a los depositantes y no a los accionistas. No hay la menor duda que esta alternativa planteada, cuya resolución están en sus manos señores legisladores, será infinitamente menos costosa que una crisis financiera generalizada.

“La creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) no implica costo para el Estado, sino en la medida en que los activos de una institución financiera que pase a saneamiento, no sean suficientes para cubrir sus pasivos. Sólo en ese caso el Estado incurrirá en costos a través de la emisión de bonos del Estado, a fin de atender a los depositantes en sus acreencias; sin perjuicio, desde luego, de las responsabilidades de los accionistas y administradores de la entidad en saneamiento, quienes deben responder por su gestión.

“Precautar, fortalecer y preservar el sistema financiero en su conjunto como elemento determinante de la solidez de la economía, es un deber del Estado.

“Compete, pues, al Estado adoptar la decisión de dejar que se liquide o de salvar el sistema financiero. Este es un dilema que debe resolverse siempre en procura de tutelar el bien jurídico de mayor valor, que en este caso es la estabilidad de la economía del país y la exigencia económica de contar con un sistema financiero fuerte y eficiente.

“Tal decisión comporta analizar los efectos que la liquidación de un banco importante puede conllevar en todo el sistema financiero y en la economía del país, y la decisión no puede esperar porque en esta temática la oportunidad de la intervención es fundamental para evitar daños irreversibles en toda la economía, dado que este complejo fenómeno de crisis financiera puede tener lugar en cuestión de horas”.

De muy diversas fuentes se desprende que la Ley de la AGD habría sido adoptada para favorecer a un banco importante: el FILANBANCO.

Por otro lado, resulta extremadamente grave la información receptada en el sentido de que dicha ley habría sido también aprobada para favorecer a otra entidad extranjera vinculada con una institución financiera criolla y un conocido grupo empresarial. Este es el caso de las operaciones supuestamente dirigidas por el Banco Central a la financiera FINAGRO, vinculada con un banco extranjero, el Hamilton Bank y relacionada con un grupo económico importante del Puerto Principal.

De los testimonios aludidos se desprenden indicios de que con la intención de favorecer tanto al Filanbanco como a FINAGRO y a los grupos vinculados con dichas instituciones financieras, habría participado en la redacción de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos que luego fue aprobada por el Congreso Nacional, un abogado de Filanbanco con vínculos directos con al menos dos tiendas políticas que participaron en el Congreso Nacional de aquella época.

Ahora bien, en términos más generales, existen indicios de que a través de la aprobación de la Disposición Transito-

ria 42 que contradujo flagrantemente el Artículo 265 de la Constitución Política de la República aprobada en el año de 1998 (que permitió la posterior aprobación de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos), se habría pretendido favorecer en forma más amplia a un conjunto de determinadas instituciones bancarias y a sus respectivos dueños y/o grandes deudores que estaban ya en problemas desde hace al menos dos años antes, y que, posteriormente, fueron objeto del salvamento por parte del Estado ecuatoriano. Conforme a las entrevistas y documentos receptados en la Comisión Investigadora, se desprende la aprobación claramente contradictoria por parte de la Asamblea Constituyente de dos de los artículos de la Constitución de 1998. Mientras el Artículo 265 dice que “el Banco Central no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural”, y añade, “no podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del sistema financiero privado, salvo los de corto plazo que hayan sido calificados como indispensables para superar situaciones temporales de ili-

quidez”, la Disposición Transitoria No. 42 establece que: “Hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación”.

La Comisión Investigadora hace notar que algunos testimonios o versiones receptadas cuestionan la validez legal, así como la coherencia en las finalidades de estos dos artículos, pues responden a objetivos diametralmente opuestos entre sí y al objetivo fundamental de la política monetario - financiera del Banco Central del Ecuador que estaba vigente desde hace seis años en la Ley de Régimen Monetario aprobada en 1992, cual era la del mantenimiento del orden en el manejo de las políticas financieras públicas. Existen indicios de que pudo haber interés por parte de los representantes de las tiendas políticas que supuestamente aprobaron la

Disposición Transitoria 42 para favorecer de antemano a determinadas instituciones financieras en crisis, al aprobar esa Transitoria en el marco de la Constitución de la República, máxima norma jurídica dentro del orden constitucional del país. En nuestra opinión, tal decisión acarrearía graves responsabilidades a todos los asambleístas que aprobaron la Disposición Transitoria 42 que, inconsultamente, deja sin efecto por dos años lo dispuesto en el Artículo 265 de la misma Constitución.

Pero el asunto no termina allí. De las entrevistas receptadas se han establecido presunciones de que la Disposición Transitoria 42 que permite el crédito del Banco Central a las instituciones privadas en crisis, por el lapso de dos años, no habría sido debidamente aprobada por el Pleno de la Asamblea Constituyente. De comprobarse este hecho, las responsabilidades recaerían sobre todos aquellos asambleístas que

aparentemente inobservaron el procedimiento para la aprobación de tal Disposición Transitoria 42 que, en última instancia, debe ser respondida ante el País por quienes dirigieron la Asamblea Constituyente al momento de su aprobación final y por el Secretario de la misma que tiene la obligación de dar fe de lo actuado.

En la Comisión Investigadora se conoció un correo electrónico entregado por una de las personas que prestó su testimonio en el cual un periodista mexicano que desde hace algún tiempo investiga este hecho, que sostiene que las actas de las sesiones en que fue aprobada dicha Disposición Transitoria 42, no existen o han desaparecido, aunque también expresa la posibilidad de que dichas actas pudieran estar en posesión de una persona allegada a uno de los partidos de gobierno del doctor Mahuad que controlaron la Asamblea Constituyente.

III. LA LEY DE CREACION DE LA AGENCIA DE GARANTIA DE DEPOSITOS COMO CAUSA DEL CONGELAMIENTO DE DEPOSITOS Y DE LA DESAPARICION DE LA MONEDA NACIONAL

1. La creación de la Ley de la AGD y el salvamento a Filanbanco

De lo expuesto, y siempre según la información recibida en la Comisión Investigadora, se desprende que, a pesar de la grave advertencia realizada por el ex Director - Gerente del Fondo Monetario Internacional (relatada en un capítulo anterior) a los tres meses de haber asumido el nuevo gobierno y a seis días antes de que el Congreso Nacional, el 26 de noviembre de 1998, aprobara la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria y Financiera, mejor conocida como Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, el Congreso Nacional de todas maneras introdujo en dicha ley la disposición que facultaba al Banco Central a adquirir títulos de la AGD, así como la garantía ilimitada de depósitos y el impuesto del 1% a la circulación de capitales. Como también se mencionó anteriormente, pocos días antes de la aprobación de la mencionada ley, el 20 de noviembre de 1998, el Presidente del Directorio del Banco Central y el Superintendente de Bancos dirigieron

una comunicación al Presidente del Congreso Nacional, en la que le perurgieron la aprobación de dicha ley, manifestando que “tal decisión comporta analizar los efectos que la liquidación de un banco importante puede conllevar en todo el sistema financiero y en la economía del país, y la decisión no puede esperar porque en esta temática la oportunidad de la intervención es fundamental para evitar daños irreversibles en toda la economía, dado que este complejo fenómeno de crisis financiera puede tener lugar en cuestión de horas”.

Los hechos posteriores demostrarían que nada más 48 horas después de la aprobación de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, el Filanbanco recibió por lo menos 140 millones de dólares por parte del Banco Central del Ecuador, cifra que se habría incrementado posteriormente.

Según datos de prensa -en concreto el número 751 de diciembre 3 del año 1998 de la revista VISTAZO-, uno de los partidos políticos con más influencia en el Congreso

Nacional en 1998 tenía una deuda de 1.500 millones de sucres y, el Abogado - Director de la campaña de ese partido y a la vez Asesor Jurídico del banco en cuestión, en más de una ocasión y en nombre de esa tienda política asesoró la elaboración de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, conjuntamente con el secretario privado de un importante alcalde del país, hermano del gerente general de la institución bancaria a la que nos hemos referido. Esta información fue también proporcionada, en términos semejantes, por una de las personas que compareció ante la Comisión Investigadora y que hizo llegar abundante documentación sobre la crisis.

A lo largo de la investigación, esta situación ha sido reiterada en varias ocasiones: la creación de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos habría estado dirigida a favorecer a banqueros y grandes deudores de ese y de otros bancos, con recursos públicos. En esta decisión habrían tenido responsabilidad principal los partidos que formaban una coalición mayoritaria en el Congreso para apoyar al Ejecutivo; el Presidente de la República, así como algunos de los Ministros de Estado y miembros del Directorio del Banco Central que llevaron a ejecución dicha ley. Se conoció que el Superintendente de Bancos participó en el proceso que llevó a la aprobación de la

ley. Existen indicios de que la propuesta de la ley fue gestada en el Banco Central del Ecuador con el conocimiento del Ministerio de Economía que, en última instancia, debía ser el encargado de la emisión de los títulos públicos que autorizaba la nueva normativa jurídica. De la documentación analizada, se infiere que tanto el Presidente del Directorio del Banco Central como el Ministro de Economía que ocuparon dichos cargos desde el inicio del Gobierno del doctor Mahuad en agosto de 1998 hasta el mes de febrero de 1999, habrían tenido como responsabilidad principal el manejo de la crisis y que, en tal virtud, habrían conocido y participado en el diseño del proyecto de ley propuesto por el Gobierno Nacional al Congreso. El proyecto de la ley original habría diferido respecto al que finalmente fue aprobado por el órgano legislativo y habría sido este último el que introdujo las reformas que terminaron distorsionando el sentido original de la ley. No obstante, el texto final de la ley con todas las enmiendas realizadas por los legisladores, fue finalmente sancionado por las autoridades del Ejecutivo e implementado tal cual, tanto por las autoridades monetarias como fiscales. Fue este texto el que finalmente recogió las normas que provocaron la crisis financiera posterior y perjudicaron gravemente la economía de todos los ecuatorianos.

En este proceso se conoce por versión directa del presidente Mahuad, publicada en el diario El Telégrafo el 23 de marzo de 1999, que el Fondo Monetario Internacional conocía perfectamente de estas situaciones. No obstante, de la misma fuente se desprende también que este organismo internacional habría expresado su preocupación “de que se entregue recursos del Estado de manera ilegal o excesiva”.

Según expertos consultados, no existirían antecedentes de algún país que haya pretendido resolver sus crisis financieras a través de otorgamientos de garantía ilimitada a los depósitos conjuntamente con la supresión simultánea del impuesto a la renta para sustituirlo por el 1% a la transacción de capitales. Así pues, la confluencia de estas dos decisiones se constituyó en la causa principal del desastre financiero que se produciría inmediatamente, con la quiebra de 17 instituciones financieras del país. Según diversos expertos, en esa misma época en los Estados Unidos existía un seguro de depósitos con un tope de 100 mil dólares por depositante.

La Comisión Investigadora no ha podido determinar si entre los años 1997 y 1998 alguna entidad del sector público propuso reformas legales o medidas económicas que, acogiendo los estudios efectuados por

el Banco Central y publicados en el año de 1997, que se analizaron en capítulos previos, hubiesen estado dirigidas a precavetalar la crisis financiera, que finalmente se desató a partir de noviembre de 1998. Al contrario, en lugar de la proposición de reformas legales, lo único que conoció la Comisión Investigadora fue el planteamiento del Banco Central para que el Congreso se acoja a la Disposición Transitoria 42 que, como ya hemos dicho ha sido cuestionada en su validez técnica y legal.

El impacto de la ley fue devastador. La Agencia de Garantía de Depósitos en un reciente análisis presentado ante la Comisión Investigadora, estima que hacia el mes de mayo de 2007 el costo para la sociedad ecuatoriana ascendería a la suma de aproximadamente, 8.072 millones de dólares, incluido el perjuicio a la Corporación Financiera Nacional que, según sus propios cálculos, llegaría a aproximadamente a 1.060 millones de dólares. Los técnicos de la Corporación Financiera Nacional han calculado que el perjuicio a esta institución sería de 1.178 millones de dólares.

2. El congelamiento de depósitos y el salvamento al Banco del Progreso

Hacia el mes de marzo de 1999, luego de un cambio parcial de las autoridades eco-

nómicas, se adopta otra medida de singular perjuicio para el país, cual es la del congelamiento de los depósitos bancarios de todos los ecuatorianos. Luego de haber declarado previamente un feriado bancario en forma confusa y cuestionable, las responsabilidades de quienes crearon la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos y de quienes la sancionaron e implementaron desde el Gobierno, y las de aquellos que concibieron e implementaron el congelamiento de los depósitos, no pueden ser separadas, pues si bien la primera es causa de la segunda, esta última agravó la crisis financiera, pues, es la que finalmente terminó afectando en forma directa la vida de los ecuatorianos.

El congelamiento bancario que fue implementado con fecha 11 de marzo de 1999, dentro de un feriado bancario realizado el 5 de marzo del mismo año, ocasionó un auténtico desastre en la vida de millones de ecuatorianos. No hay familia en el Ecuador en la cual alguno de sus miembros no haya sido afectado gravemente.

Esta Comisión Investigadora conoció testimonios, documentos y datos de prensa que establecen que ya hacia el año de 1996 una institución argentina, la Fundación Mediterráneo, había establecido contactos con sectores empresariales representativos del Puerto Principal. Según el diario El Universo de la ciudad de Guayaquil, mediante

reportaje especial publicado el 13 de junio de 2000, habrían sido sectores bancarios y productivos de la ciudad de Guayaquil, a través de las máximas autoridades del Malecón 2000 y de representantes venidos al Ecuador de dicha fundación argentina, quienes plantearon al Gobierno la adopción de un mecanismo que en Argentina se conoce como “El Corralito”, que consistía en una confiscación de los depósitos de todos los ecuatorianos en el sistema bancario, transgrediendo flagrantemente el Artículo 33 de la Constitución de la República que dice: “Se prohíbe toda confiscación”. Mediante comunicación escrita de uno de los banqueros invitados al Palacio de Carondelet, la Comisión Investigadora conoció que en la noche previa al día en que se anunció el feriado bancario habrían estado también presentes dos representantes de la banca serrana pero que se habrían opuesto a la medida.

Luego de su adopción, otros cuatro representantes de bancos nacionales expresaron cuestionamientos públicamente y muy concretamente, en relación a su preocupación acerca del adecuado abastecimiento en billetes, en moneda nacional y divisas para atender los retiros que se produzcan en moneda nacional y extranjera.

El impacto sobre la economía de los ecuatorianos fue devastador, siendo innume-

rables los casos de muertes, jubilados imposibilitados de pagar sus gastos médicos, personas que debieron abandonar su trabajo por el cierre de empresas, iniciando un descontrolado proceso migratorio, además de un sinnúmero de otros sucesos de igual gravedad. Un hecho paradójico que deberá ser investigado con mayor profundidad deviene de la presunción de que, si los costos sociales fueron de la profundidad que se establece en este informe, en forma simultánea en las instituciones financieras que quedaron abiertas se habrían realizado operaciones activas que beneficiaron a los banqueros, mientras el conjunto de la sociedad sufría graves perjuicios.

Desatada la crisis y en vista de la eventual posibilidad de que la economía ecuatoriana pasara a adoptar el dólar como moneda de curso legal en sustitución del sucre, hecho que se venía intentando aplicar en el país desde el año 1996, -precisamente cuando aparecía a la escena nacional la Fundación Mediterráneo-, existe la versión de que un sinnúmero de personas naturales y jurídicas que habían recibido créditos originalmente en dólares procedieron a solicitar previamente la sucretización a dichas entidades financieras, esperando el momento de que la dolarización se produjese al fin y con ello licuar sus deudas. Aunque esta versión es ampliamente comentada en círculos económicos del país, la Comisión Investiga-

dora no ha receptado denuncias concretas de operaciones específicas y, por lo tanto, todavía este hecho podría ser considerado como una presunción. No obstante, de informes de prensa del año 1999 se conoció de la realización de un evento denominado “Rescatando la Economía del Ecuador y de las Américas” celebrado el 28 de junio de 1999, convocado por la Cámara de Pequeños Industriales de la Costa, el mismo que fue presidido por el entonces Presidente del Congreso Nacional, que en forma pública, dentro de otras recomendaciones exigió al gobierno la posibilidad de dolarizar la economía en una paridad de 15 mil sucres, cuando el tipo de cambio estaba en 12 mil sucres. Por esa misma época, la Corporación Financiera Nacional hacía propaganda para que los empresarios se acerquen a reestructurar sus pasivos, entre otros objetos, para “sucretizar” sus deudas. Un hecho que habría que investigar con mayor profundidad será el de saber cuántas y cuáles de las firmas que se acogieron a este mecanismo, en esta o en otras instituciones financieras se beneficiaron licuando sus deudas, con la aplicación del dólar a una paridad de 25 mil sucres, cuando previamente las habían sucretizado a un valor mucho menor.

Al momento del congelamiento bancario, el Gobierno del doctor Mahuad, conjuntamente con la Ministra de Economía, expidió el Decreto 685 de fecha 11 de marzo

de 1999, mediante el cual se permitía que todas las personas que tuviesen depósitos congelados en la banca pudiesen recibir certificados de depósito reprogramados (CDRs) y con ellos cancelar obligaciones pendientes de pago. Según testimonios receptados en la Comisión Investigadora, debido al mal uso de dicho instrumento y a sus consecuentes perjuicios para los tenedores originales de dichos certificados, por petición de representantes de la ciudadanía, tal decreto fue derogado por el órgano competente, mediante Resolución del Tribunal Constitucional en sesión de 8 de noviembre de 1999 y publicado en el Registro Oficial No. 346 del 24 de diciembre de 1999. No obstante, a pesar de que a través de dicha derogatoria, el mecanismo que creaba la posibilidad de expedir los CDRs había quedado anulado, a través de un mecanismo semejante, el Presidente Mahuad, esta vez en forma conjunta con el Ministro Secretario de Estado de la Producción que a la vez ocupaba las funciones de Presidente de la Corporación Financiera Nacional y el Ministro Secretario de Estado de Economía, expiden el Decreto 1492 de 10 de noviembre de 1999 que no solo continuaba permitiendo las transacciones con CDRs, sino que, adicionalmente, establecía la obligación de que la Corporación Financiera Nacional adquiriera dichos papeles. De este modo, la CFN se convirtió en la

entidad finalmente receptora de CDRs, pagando el valor nominal del 100% mientras los recibía al valor del mercado secundario sustancialmente inferior.

Autoridades tanto del Gobierno como de la Corporación Financiera Nacional y otras de la Superintendencia de Bancos continuaron admitiendo la implementación de lo dispuesto en el Decreto 1492, hasta el 29 de agosto de 2002, fecha en la que se suspendió la recepción de CDRs en la Corporación Financiera Nacional. Así pues, el mecanismo que ocasionó el perjuicio a esta institución estuvo vigente aproximadamente durante 34 meses.

La Comisión Investigadora conoció de testimonios de expertos, que, en 1998, el Banco del Progreso atravesaba por serios problemas financieros, por lo que recibió varios créditos de liquidez de parte del Banco Central. El 5 de marzo de 1999 las líneas de liquidez emergentes para dicho banco estaban copadas al máximo, siendo su situación insostenible, lo cual demostraba que el problema de este banco debía tipificarse como de insolvencia y no de liquidez. En lugar de tomar acciones concretas para resolver directamente el problema del Banco del Progreso, y así, evitar el colapso global del sistema que vino después, el Presidente Jamil Mahuad conjuntamente con el

Superintendente de Bancos, la Ministra de Economía y un pequeño grupo de banqueros y asesores internacionales se reunió en el Palacio de Gobierno y decidieron decretar en primera instancia un feriado bancario para todo el sistema financiero del país, para luego proceder a congelar los fondos de todos los ecuatorianos en la banca.

Según el banquero que fue invitado a las reuniones en Carondelet, y que hizo conocer una comunicación escrita a la Comisión Investigadora, la decisión del Gobierno estuvo claramente orientada a favorecer al Banco del Progreso.

Por otro lado, hacia el día 22 de marzo de 1999, según las fuentes, el Banco del Progreso habría decidido por su cuenta, -sin que ante este hecho ni las autoridades económicas ni la Presidencia de la República hayan hecho nada-, cerrar la atención al público y entrar en un proceso irregular de ajustes contables y arreglo de balances, con el claro propósito de lograr que sus pasivos sean cubiertos por la AGD y aparentemente esconder ciertos activos, que luego nunca fueron recuperados.

De los testimonios y documentos entregados por expertos, se desprende que parte fundamental de este proceso habría sido que el Banco del Progreso transfirió activos

a varios fideicomisos en las islas Bahamas y luego los contabilizó en su subsidiaria en las Islas Cayman. Los pasivos habrían sido transferidos masivamente al Progreso Limited, igualmente en las Islas Cayman, lo que originó que el banco sea intervenido por las autoridades de esas islas quienes revocaron la licencia del banco el 19 de mayo de 1999. Acto seguido se nombraron controladores del banco a representantes de la empresa Price Waterhouse, quienes habrían informado formalmente respecto de la serie de irregularidades encontradas en dicho banco. Según los documentos que reposan en la Comisión Investigadora, hay que señalar que el balance del Progreso Limited pasó en activos totales de 249.2 millones de dólares en diciembre de 1998 a 883.7 millones de dólares al 5 de mayo de 1999, justamente cuando las puertas del banco estaban cerradas en el Ecuador, por lo que no habría una explicación lógica ni técnica para que se haya producido ese incremento. En el mismo período los pasivos crecieron de 232,4 millones de dólares, a 528 millones de dólares, cuando el banco no estaba captando recursos del público, por lo que se presume que lo que existió fue un traslado masivo de pasivos de Banco del Progreso Ecuador a Banco de Préstamos Cayman, o la creación de pasivos inorgánicos, que luego fueron cubiertos por la Agencia de Garantía de Depósitos.

3. La desaparición de la Moneda Nacional

Las pérdidas para la sociedad ecuatoriana durante este período no tienen parangón con otra época histórica del país. Tanto los recursos de emisión generados por el Banco Central como los medios de pago que se pusieron en circulación como consecuencia de la adquisición masiva de títulos emitidos por la Agencia de Garantía de Depósitos – Ministerio de Finanzas, generaron un proceso inflacionario agudo que no pudo ser suficientemente controlado por medidas restrictivas adoptadas por el Directorio del Banco Central del Ecuador. El manejo inadecuado de la crisis por parte del Ministerio de Economía ocasionó una acelerada depreciación del tipo de cambio (sucres / dólares) entre los meses de marzo (10.475 sucres por dólar) y diciembre de 1999 (18.061 sucres por dólar), pues el tipo de cambio presentó una tasa de crecimiento del 72%. Al 10 de enero del año 2000, el tipo de cambio se fijó en 25 mil sucres por dólar, mediante Resolución No. DBCE-049-D del Directorio del Banco Central que instituyó la dolarización, con lo cual se ordenó una depreciación del 38.4% en tan solo 10 días; es decir, entre el 10 de enero del año 2000 y diciembre de 1999. En el período de gobierno de Jamil Mahuad la devaluación total del sucre fue de 400% al pasar en el lapso de 16 meses desde 5 mil a 25 mil por dólar.

De cálculos realizados por analistas del tema, se establece que la medida afectó significativamente las cuentas fiscales por el enorme diferencial cambiario entre lo presupuestado y lo que efectivamente se gastó luego de ser adoptada la dolarización; en otras palabras, se produjo una pérdida ingente que se reflejó en el Presupuesto General del Estado. Se desconoce si esta pérdida forma parte del cálculo del costo para la sociedad realizado por la Agencia de Garantía de Depósitos.

Se conoció también que, al igual que los miembros del Directorio del Banco Central, el Ministro de Finanzas que ocupó funciones a inicios del año 2000 se opuso primeramente a adoptar la dolarización por no haber un estudio cabal respecto a su necesidad. No obstante, habría terminado aceptando la decisión de dolarizar la economía a una paridad de 25 mil sucres por dólar sin respaldo técnico alguno.

Otros miembros del Directorio del Banco Central que originalmente no habrían estado de acuerdo con esta medida, terminaron aceptando la misma, exceptuando su Presidente y la Gerente General del Banco Central, quienes renunciaron por este motivo.

Conforme datos de prensa de la época, se puede inferir que representantes de los mismos grupos empresariales que en un evento

realizado hacia el 29 de junio de 1999, venían presionando para que la dolarización se realice a una paridad de 15 mil sucres por dólar, fue efectuada finalmente a una paridad de 25 mil sucres. No se ha podido detectar que los gremios empresariales del país hayan intentado defender la paridad aprobada en el evento antes aludido. El incremento en la devaluación de la moneda nacional entre la propuesta por dichos gremios y la que utilizó el Banco Central al momento de dolarizar fue de 60% en nada más seis meses. Este costo, evidentemente, se trasladó a toda la población del país. La Comisión Investigadora no detectó oposición alguna a esta medida.

La decisión de desaparecer la moneda nacional constituyó una nueva y flagrante violación de la Constitución de la República pues ésta, que establece claramente que el sucre es la moneda de curso legal en el país, nunca fue reformada. Como se sabe, aún la moneda fraccionaria que circula en el país y que no está relacionada con el dólar, tampoco lo está con el sucre. En realidad, dichas monedas fraccionarias no son otra cosa que “fichas” que se transan libremente pero ilegalmente. Los sucres han desaparecido totalmente y han sido sustituidos por dólares.

En todo caso, la decisión fue adoptada y ha sido aceptada convencionalmente por

la sociedad. Queda por aclarar los motivos por los cuales los funcionarios de la época decidieron arbitrariamente la paridad de 25 mil sucres por dólar, con los consecuentes perjuicios a la población ecuatoriana ya descritos. De opiniones recogidas se desprende que por esta decisión los precios de algunos de los principales productos de la canasta familiar como por ejemplo, la gasolina, el gas y la electricidad, al tiempo de agravarse para la economía familiar, también significó un incremento notable al subsidio que el Estado debió empezar a entregar por concepto de estos servicios, y como consecuencia del mantenimiento de sus precios finales en el mercado. Así pues, se atribuye a esta época el inicio del inmenso volumen de subsidios que el Estado tiene que entregar actualmente de su Presupuesto Estatal.

La decisión de dolarizar a la paridad de 25 mil sucres por dólar significó que todos los ecuatorianos que tenían activos financieros en su poder o en la banca, hubiesen perdido las cuatro quintas partes de su valor patrimonial en el lapso de 16 meses; mientras que otro segmento de ecuatorianos más solventes, ya sea en la banca o en el sector empresarial, hayan visto disminuir sus obligaciones y/o mejorar sus activos en la misma proporción. En otras palabras, como consecuencia de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, del congelamiento de

depósitos y de la dolarización, un conjunto de ecuatorianos fueron injustamente perjudicados mientras otros, simultáneamente, resultaban injustamente favorecidos. Juristas de prestigio consultados establecen la presunción de graves infracciones legales cometidas por los responsables de las

decisiones adoptadas durante el Gobierno del doctor Mahuad. En el archivo de la Comisión Investigadora se recibieron innumerables testimonios recogidos por la prensa nacional respecto a lo ocurrido en el período analizado.

IV. MAGNITUD Y COSTO DE OPORTUNIDAD DE LAS PERDIDAS OCASIONADAS POR LA CRISIS

En economía es posible establecer el costo de oportunidad de este monto de 8.072 millones de dólares. El haber incurrido en pérdidas tan cuantiosas implica que la oportunidad de financiar innumerables obras en beneficio de la sociedad más pobre nunca se pudo lograr. Los siguientes indicadores expresan lo dicho:

1. La cifra de 8.072 millones de dólares representa aproximadamente el 83% del Presupuesto General del Estado del año 2007.
2. Alcanza aproximadamente al 75% del saldo total de la deuda externa pública al año 2007.
3. Con el 50% de dicha cifra se habría podido financiar los costos de explotación de los yacimientos conocidos como ITT en el Oriente ecuatoriano, cuyos ingresos previstos para los próximos 30 años, ascenderían aproximadamente a 50 mil millones de dólares. En los actuales momentos, por no disponer de la suma perdida con ocasión de la crisis, existe la posibilidad de que sean

empresas extranjeras las que exploten dichos yacimientos, las mismas que, en los últimos años solo han dejado para el país un 20% de los ingresos totales; es decir que, por no disponer de los recursos perdidos en la crisis financiera, si el país entregase a firmas extranjeras la explotación de dichos campos, se recibiría aproximadamente 10 mil millones de dólares en lugar de los 50 mil millones que se hubiesen obtenido, si se habrían explotado con recursos propios. El costo de oportunidad de esta decisión alcanzaría los 40 mil millones de dólares.

4. Como consecuencia de la crisis económica de los años 98 – 99, el nivel de pobreza del país se había incrementado desde el 39.3% hasta el 52.2%; es decir, el número de pobres se incrementó en 1 millón 848 mil 252 personas. Para entonces la tasa de indigencia alcanzaba el 20.1%. Ello implica que más de 6 millones de ecuatorianos se ubicaron en el año 99 en niveles de pobreza y más de 2 millones en niveles de indigencia.

5. Según cifras del INEC, entre los años de 1999 y 2005, más de 1 millón de personas emigraron al exterior.
6. Con los recursos perdidos por el país en estos nueve años, se pudo haber construido 20 aeropuertos internacionales del tamaño del que se construye actualmente en la ciudad de Quito.
7. Debido a la abrupta devaluación del sucre y a la consecutiva dolarización a un tipo de cambio de 25 mil sucres por dólar adoptada en el año 2000, sin los correspondientes estudios técnicos que la sustenten, a partir de dicho año se registró el proceso inflacionario más agudo de los últimos tiempos, al punto que al momento actual, el nivel de precios es el más alto de la historia del país, aún cuando en los últimos años se ha desacelerado el ritmo de crecimiento de los costos de la canasta básica. En el momento actual ésta asciende a los 465 dólares, nivel que es imposible de revertir en el cercano futuro.
8. La cifra de aproximadamente 8.072 millones de dólares representa alrededor de 2.5 veces el nivel de la Reserva Monetaria Internacional de libre disponibilidad, hacia marzo del año 2007.
9. Esa cifra equivale a la totalidad del crédito otorgado al sector privado por los bancos privados según cifras al mes de junio del año 2007.
10. Representa más de tres veces el valor del Plan Decenal de Educación para el período 2007 – 2016 que beneficia a 3.9 millones de niños en el Ecuador en edad escolar entre los 6 y 17 años;
11. La cifra cubriría 4.2 veces las necesidades de inversión en infraestructura, equipamiento y mantenimiento en escuelas y colegios para los años 2007 – 2015;
12. Con dicha suma se habría podido financiar 12 veces el gasto decenal en desayuno y almuerzo escolar que beneficia a 1 millón 281 mil niños.
13. Se habría podido financiar dos veces el valor total de cobertura médica de toda la población, en toda la década, de 10 millones 285 mil personas que no están cubiertas por ningún tipo de seguro de salud; o, lo que es lo mismo, se habría podido financiar dos décadas de salud para toda la población. Si es que este indicador se calcula solamente respecto a la población pobre e indigente del país, dicha cifra representa cuatro décadas de cobertura de salud dirigida a estos dos segmentos.

V. INFORME DE LA C.C.C.C. DE MARZO DE 2007: IMPUNIDAD DE LOS RESPONSABLES DE LA CRISIS Y FRACASO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y DE LOS ORGANOS DE CONTROL

La C.C.C.C. ha desarrollado una extraordinaria tarea en la lucha contra la corrupción en los últimos 10 años; pero la sociedad no ha podido evitar la impunidad. En el mes de marzo de 2007, la Comisión presentó ante la opinión pública, la edición de la Memoria de la institución denominada “Una década de prevenir y combatir la corrupción” que contiene la historia de 10 años de “hurgar en el tiempo para tomar de él esos fragmentos de la historia que se guardaron en el cajón de alguna oficina judicial”, como lo señala la “Presentación” de dicha Memoria. En este trabajo se reseñan, entre otros, algunos de los casos más relevantes tales como: a) “Caso Mahuad, los compromisos con la banca”... que incluye “Conclusiones de la investigación”..., “Evidencias”..., “Feriado Bancario”..., “Argumentos Jurídicos para el enjuiciamiento a Jamil Mahuad, Exlimitación del ejercicio de sus funciones constitucionales y legales”..., “Quebrantamiento de derechos constitucionales”... Según la Memoria antes referida, la “C.C.C.C solicitó enjuiciamiento penal contra Mahuad a la Ministra Fiscal”..., la C.C.C.C. denuncia que la “Ministra Fiscal renuncia al ejercicio de la acción penal”..., por lo que presentó la “Solicitud

de destitución de la Ministra Fiscal”... En este caso, el “Fallo Judicial Perfil La Impunidad Para Mahuad”...; b) “Agencia de Garantía de Depósitos, Convenio AGD” cuyo delito es el “peculado bancario en convenio EMELEC - Banco del Progreso” en el que se implicó a un ex Gerente General de la Agencia de Garantía de Depósitos y al Administrador Temporal del Banco del Progreso..., así también a dicho ex Gerente de la AGD por el “abuso del patrimonio de la AGD en la entrega de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) a la empresa World Strategy Ltd. (WSL), respecto del cual el Fiscal desestimó el caso”...

La Comisión Investigadora considera necesario remitirse a los análisis y conclusiones que ha efectuado la C.C.C.C., respecto de los hechos materia de este informe, por la trascendencia que tiene como entidad de rango constitucional en la lucha contra la inmoralidad, ilegalidad y el ejercicio arbitrario del poder, para denunciar con la autoridad moral incontestable que le corresponde por mandato de la Carta Magna, en defensa de los grupos vulnerables del Ecuador.

Ante la imposibilidad de reseñar todos los casos involucrados, esta Comisión Investigadora presenta algunos de los más relevantes que fueron conocidos en la C.C.C.C.

1. El Decreto 685 publicado en el Registro Oficial No. 149 de 16 de marzo de 1999

Mediante oficio de 10 de mayo de 2000 la C.C.C.C. pone en conocimiento del Presidente de la Corte Suprema de Justicia las conclusiones respecto de la expedición de tal decreto. En ellas cabe resaltar que la Ministra Fiscal General del Estado, sin embargo de que recibió estas conclusiones, el 5 de mayo de 2000 comunicó a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción la renuncia que hacía al ejercicio de la acción penal, absteniéndose de presentar la correspondiente excitativa fiscal. Por ello y ante tan grave omisión del Ministerio Público, presentan, de acuerdo con el Artículo 19 del Código de Procedimiento Penal, entonces vigente, ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los hechos que se contienen en tales conclusiones, para que la administración de justicia actúe en este caso.

Por ello se menciona que las deudas de los bancos en reestructuración y saneamiento para con el Banco Central del Ecuador, ascendían a 5 billones de sucres, y que “el Ministerio de Finanzas (hasta enero del

año 2000), emitió bonos por cerca de mil quinientos millones de dólares para que la Agencia de Garantía de Depósitos cumpla sus obligaciones”. Hace notar la Comisión de Control Cívico de la Corrupción que esta situación de los bancos y su crisis han motivado decisiones que comprometen el patrimonio del fisco, pero que también han perjudicado el patrimonio de millones de personas naturales y jurídicas, mediante el ejercicio abusivo del poder, y recalcando que “quizás esto sea lo más grave del in-icio proceso de “salvataje de la banca”.

En referencia a los hechos concretos se hace notar que consta la difusión de la noticia pública de que el “doctor Jamil Mahuad financió parte de su campaña electoral con la contribución de, ..., quien fuera Presidente del Banco del Progreso S.A., por el monto de tres millones cien mil dólares”. Por otro lado, “se conoce -también públicamente- que personas vinculadas significativamente con el sistema financiero nacional privado ejercieron altos cargos en el gobierno del doctor Jamil Mahuad”, demostrándose “indicios de la relación del ex Presidente Jamil Mahuad con ciertas instituciones del sistema financiero nacional”.

“Mediante Decreto 681 de 9 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial 148 de la misma fecha, el doctor Jamil Mahuad Witt declaró el Estado de Emergencia, es-

tableció como zona de seguridad a todo el territorio de la República y dispuso la movilización de todos los servicios públicos en los términos del Artículo 55 de la Ley de Seguridad Nacional y las requisiciones que sean necesarias de conformidad con la Ley”; “luego, mediante Decreto 685 de 11 de marzo de 1999 -en el llamado congelamiento-, el mismo Presidente “declaró el estado de movilización a las instituciones financieras nacionales y privadas, sus entidades “off-shore”, a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, así como a las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellas”, sometiendo todo esto al régimen previsto por los Artículos 54 y 55 de la Ley de Seguridad Nacional, creándose una situación que estableció o amplió según correspondió a esa fecha, los plazos de los instrumentos financieros, al mismo tiempo que se impuso “un sistema contrario al de la Ley de Cheques, para los cheques girados con anterioridad a la expedición del Decreto Ejecutivo 685”; se relata que se “estableció un sistema para el tratamiento de activos y pasivos de y para las instituciones financieras, así como para hacer líquidos los denominados certificados de depósitos que se crearon mediante

el mismo Decreto Ejecutivo”. Luego el Tribunal Constitucional el 24 de diciembre de 1999 “declaró la inconstitucionalidad por el fondo y la forma de dicho Decreto Ejecutivo 685, y de algunos decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales que ejecutaron el mencionado Decreto”, declarando que el Presidente Mahuad “se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales inherentes a su cargo y violentó derechos constitucionales reconocidos por la Carta Política en perjuicio de los ciudadanos y habitantes del Ecuador”.

En el informe de la C.C.C.C. se menciona que por los hechos señalados se demuestra la antijuridicidad desde que el estado de emergencia fue declarado mediante Decreto Ejecutivo 681, ya que no había una situación extraordinaria que ameritase tal declaratoria y, para lo cual es necesario someterse a las normas constitucionales y legales, que en el presente caso ni se observaron, ni eran aplicables. Luego con el Decreto 685 el entonces Presidente se extralimitó en sus facultades, irrespetó la autonomía del Banco Central del Ecuador y, aunque decretó la terminación del estado de emergencia, se “mantuvo el denominado “congelamiento” de las referidas acreencias de los clientes de las instituciones financieras al expedir otros decretos ejecutivos que regulaban el denominado “congelamiento” respecto del uso, plazos e instrumentación

del mismo con perjuicio de los intereses económicos de millones de ciudadanos y habitantes del Ecuador que confiaron en el sistema financiero nacional”; en definitiva no cumplió con el juramento constitucional que prestó cuando se posesionó de Presidente de la República. Todos estos hechos atentaron contra el derecho de propiedad de las personas, al disponerse arbitrariamente del dinero de ellas que estaba en las instituciones financieras, incluyendo la violación de la libertad de contratación, el derecho al trabajo, a la calidad de vida y todos los derechos propios de la persona, incluyendo los económicos, sociales y culturales.

En el mismo informe se puntualiza que con la dictación del Decreto Ejecutivo 685 se configuran diversos tipos penales como son el “abuso de autoridad” (Artículo 254 del Código Penal), “atentado arbitrario contra derechos constitucionales” (Artículo 213 del Código Penal), “prevaricato” (Artículo 277 quinto apartado del Código Penal).

Respecto a los “partícipes y culpabilidad” en el informe se señala como autores de las infracciones al entonces Presidente de la República y a su Ministra de Economía y Finanzas; como cómplices a los Secretarios de Estado integrantes del Frente Económico y a quien ejercía como Superintendente de Bancos a la época de los hechos, concluyendo en la “solicitud” que el Presidente

de la Corte Suprema de entonces inicie el proceso penal por las infracciones descritas y sin perjuicio de otros presuntos responsables.

2. Caso Filanbanco

La C.C.C.C. relata las “etapas de la investigación” de este caso desde un primer pronunciamiento de 26 de enero de 1999, respecto de la “administración ejercida por los hermanos Isaías” y 16 pronunciamientos posteriores. Luego se refiere a la “defensa de los intereses de los depositantes frente a la actuación...” de una jueza. A continuación el “análisis administrativo” de 30 de agosto de 2001, y finalmente menciona una investigación sobre “cartera y otros aspectos” en curso.

En relación al análisis administrativo, se efectúa un amplio relato desde que se expidió la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (Registro Oficial Suplemento 439 de 25 de mayo de 1994), haciendo notar que en opinión de la C.C.C.C. mediante esa normativa “se disminuyeron los controles y regulaciones anteriormente existentes de acuerdo con la Ley General de Bancos”, ubicando varios ejemplos incluyendo reforma de leyes “tendientes a la eliminación de controles por parte del Banco Central, de la Junta Bancaria y de la Superintendencia de Bancos”, permitiéndose

“la flotación de intereses y el pago elevado de intereses en las pólizas”. Se señala que cuando entraron en crisis algunos bancos, por problemas de solvencia, no de liquidez, por la Ley de Reordenamiento en Materia Económica se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y, dice el informe, “simultáneamente, se sujetó al Filanbanco al proceso de reestructuración y se constituyó a la AGD como única accionista del mencionado banco”.

Se menciona que se debe analizar el sistema financiero bancario en el entorno macroeconómico y se determina que aunque había factores exógenos como el fenómeno de “El Niño”, la caída de los precios del petróleo y la evidente inestabilidad política, las causas fundamentales de la crisis “se circunscriben a la falta de responsabilidad de las autoridades de control y de algunos administradores bancarios”, añadiendo que estas circunstancias fueron “permitidas por las reformas legales antes citadas, contrarias a la estabilidad jurídica y a la confianza en materia económica”; a esto se añaden “en el caso de determinados bancos, de prácticas administrativas de alto riesgo o ilegales, como aquellas de especular con el sucre, impulsando tasas de devaluación aceleradas en su propio provecho; de concesión de créditos a empresas vinculadas por sobre lo determinado permisivamente por la propia ley; de piramidar capitales; de incorrecta

utilización de la figura jurídica y económica de los fideicomisos; de utilización de empresas de papel para desviar los fondos de los depositantes; de la constitución de la banca off-shore al amparo de la liberalidad de esos banqueros y de la falta de control por parte de la Superintendencia de Bancos; de la creación ficticia de cartera para endosarla posteriormente al Estado, entre otras”. También se menciona que “por intereses de los mismos banqueros” para añadir “la emisión monetaria se incrementó en el 80% entre agosto de 1998 y marzo de 1999, siendo los meses de diciembre de 1998 y febrero de 1999 los que mayor crecimiento tuvo este indicador”; por ello, dice el informe, se produjo la “depreciación de la moneda y del creciente proceso inflacionario que se inició a partir del último trimestre de 1998”.

En concreto, se señala que respecto a Filanbanco, ya en 1997 hay un deterioro de los principales indicadores financieros lo que produjo la disminución de la calificación de ese banco, “que demostraba una pérdida importante de depósitos, falta de liquidez, y sobre todo deficiencia patrimonial”; “los índices de desempeño del Filanbanco iban desmejorándose de manera acelerada, en consideración de la baja calidad de sus activos”. “A finales de 1998 los propietarios del banco solicitaron al Banco Central créditos de liquidez conforme a los Artículos 24 y 25

de la Ley de Régimen Monetario, haciendo aparecer como que el banco pasaba por un período de falta de liquidez, cuando en realidad se trataba de un problema de SOLVENCIA”. “Además esta situación se vio agravada por los créditos vinculados que se manifestaron en una elevada proporción de los activos relacionados directamente a los accionistas o directivos, particularidad que impidió que sean consideradas como transferibles a otras entidades”, parte de los cuales fueron reestructurados. Todo el detalle que se refleja en el informe de la C.C.C.C. demuestra el escaso interés del banco “por los resultados de la gestión de la empresa”.

El deterioro del banco se acelera en los períodos de administración de noviembre de 1998 a abril de 1999, así como en la administración siguiente hasta octubre de 2000. Todo esto desemboca en la fusión de Filanbanco con La Previsora, “decisión de Estado adoptada por la AGD, las autoridades de control y las más altas autoridades económicas, tomada en octubre 1999 y legalizada en julio 2000”. La Superintendencia de Bancos recomendó un especial cuidado frente a esa fusión, para que se haga una política efectiva de recuperación de créditos, administración de riesgos y gestión de tesorería, pues de lo contrario se deterioraría la calidad de activos “con efectos claros sobre la solvencia, por lo que se recomienda encargar a una firma extranjera o a un

experto en fusiones, el manejo y posterior venta de la entidad”. Se hace patente que había un deterioro total del Banco La Previsora fusionado con el Filanbanco, también en situación difícil.

Particular énfasis corresponde a la situación generada por la emisión de los llamados Certificados de Depósitos Reprogramados (CDRs), como “la política del Gobierno, públicamente anunciada por los funcionarios de la AGD”, para convertir a esos certificados, “que por ley contaban con la garantía de pago total del Estado a través de la AGD, en títulos valores de negociación libre y sin limitación alguna”, afirmándose que la diferencia entre las compras en dólares y las en sucres son realizadas con documentos del Filanbanco que fueron reinvertidos en la misma institución, habiéndose realizado compras del Banco del Progreso y de otros bancos cerrados; en la administración que va de noviembre 1999 a enero 2001 se plantea un programa de regularización del banco de acuerdo a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Luego se refiere a la administración febrero - julio 2001.

En las conclusiones se destaca el crecimiento de la cartera vencida y el deterioro de los índices de solvencia. Hay un elemento adicional en el incremento de la cartera vencida para todos los bancos con matriz

en la costa, al haber trasladado el control a la Intendencia del Litoral, lo que afirma la C.C.C.C. “contribuyó al resultado señalado en el período de mayor incidencia de la crisis, es decir, entre diciembre 1998 y julio 1999”; a esto se adiciona la responsabilidad que tiene el Directorio de la AGD porque como “único accionista de Filanbanco, debió velar por la liquidez y la solvencia institucional”, resaltándose las negociaciones que hizo el Filanbanco con “CDRs del Banco del Progreso pagados EN EFECTIVO y al 100% de su valor nominal sin compensación de crédito”.

En el análisis jurídico de este caso la C.C.C.C. presenta todas las acciones tomadas para hacer patentes las responsabilidades de las distintas administraciones de Filanbanco empezando por la de sus propios directivos, que demuestran la “deficiente gestión de recuperación de cartera vencida”, “incumplimiento de disposiciones de las entidades de control respecto de la fusión de Filanbanco con La Previsora”, “disminución de los índices de eficiencia administrativa”, “incumplimiento de las disposiciones de las entidades de control”, “negociación de CDRs en efectivo para fines distintos de cancelación de obligaciones con instituciones financieras”, hasta llegar a un nuevo “congelamiento” por resolución de la Junta Bancaria de 17 de julio de 2001, suspen-

diéndose todas las operaciones de Filanbanco hasta cuando se concluya el proceso de reprivatización, sin atención al público, ni apertura de la casa matriz, sucursales y agencias, fundamentando la resolución en los Artículo 142 y 143 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, destacándose en el informe que aunque “se están entregando los depósitos menores a diez mil dólares; sin embargo, para montos superiores y para quienes mantienen depósitos a plazo no se definen las fechas para efectivizar su devolución”, por lo que los titulares están imposibilitados de disponer libremente de sus dineros, “situación que se asimila al congelamiento que mediante Decreto Ejecutivo 685 dictó el Ex Presidente Mahuad” con lo cual “se transgrede la Disposición General Décima Tercera de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador que prohíbe la congelación de depósitos en los bancos, administradoras de fondos y demás instituciones financieras”.

En las conclusiones se habla de “indicios de responsabilidad civil por la deficiente gestión de recuperación de cartera vencida” y los perjuicios derivados de esto. También indicios de responsabilidad penal tanto en la administración del banco como por la negociación de CDRs en forma irregular y por el congelamiento de fondos dispuesto por la Junta Bancaria.

El 1 de julio de 2004 y en relación al mismo caso Filanbanco, la C.C.C.C. advierte sobre el riesgo de impunidad, analizándose el abuso de los fondos bancarios del Filanbanco que no estaba en situación de iliquidez sino en falta de solvencia, por la reducción notable del patrimonio en relación con los pasivos; además porque los fondos de los depositantes se invirtieron en créditos otorgados a las “empresas vinculadas y de papel” a los accionistas de Filanbanco y su grupo financiero, sin exigir garantías suficientes, prorrogando el plazo para el pago de las deudas en condiciones inaceptables; también se analiza el uso de “los fondos obtenidos del Banco Central a título de préstamo, sirvieron para beneficiar a los ex administradores, en perjuicio del patrimonio del banco y, por ende, de los depositantes del mismo”.

Capítulo especial sobre el “Ministerio Público” presenta la C.C.C.C. respecto a la Ministra Fiscal General -de entonces-, quien en la excitativa atribuyó a los imputados por estos hechos el delito de peculado administrativo; ... sin embargo al momento de expedir el dictamen fiscal, la mencionada Ministra se abstuvo de acusar a los dueños de Filanbanco por ese delito, pues consideró -al igual que los imputados- “que no hubo abuso de fondos públicos (los del Banco Central)”, pero añade el informe, “la Ministra tampoco dirigió su acusación

por peculado bancario sino por dos delitos menores: el uno, que se configura por la publicación o autorización de balances o cualquier otro informe falso e incompleto; y, el otro, consistente en actos contrarios a los estatutos, leyes u ordenanzas que rijan la compañía, a consecuencia de los cuales ella quedare imposibilitada de satisfacer sus compromisos o en la necesidad de ser disuelta”, infracciones reprimidas con prisión, a diferencia del peculado reprimido con reclusión, con lo cual ese dictamen por delitos menores, permite rendir fianza y la prescripción de la acción es en menor tiempo. Por esta situación claramente descrita, la C.C.C.C. consideró que la Ministra Fiscal General de entonces, “con su renuencia, obstaculizó el enjuiciamiento de actos de corrupción, favoreciendo la impunidad. Por ello solicitó su enjuiciamiento político”.

También en el informe de la C.C.C.C. se refiere al llamado “vuelto”, recordando que “la Junta Bancaria dispuso la exclusión de todos los activos reclamados por los ex accionistas de Filanbanco, “resolución que fue adoptada en virtud del Artículo 170 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, impugnada en recurso de reposición ante la misma Junta Bancaria, la que debe ratificarse en su decisión”, teniendo en cuenta, fundamentalmente, que de acuerdo con el citado precepto “No podrán iniciarse

o proseguirse acciones judiciales sobre los activos excluidos cuya transferencia hubiere dispuesto la Junta Bancaria, ... Tampoco podrán iniciarse medidas cautelares sobre los activos excluidos”.

Concluye este informe ponderando la gravedad del caso Filanbanco, como “un caso de peculado bancario”.

El 11 de junio de 2007 la Vicepresidenta y un Vocal Principal del Fideicomiso FIB Depositantes Filanbanco Internacional Bank. Ltd. de Montserrat, hacen llegar a la Comisión Investigadora una presentación del perjuicio sufrido por quienes depositaron sus ahorros en Previsora International Bank Ltd. de Montserrat, absorbida por Filanbanco S.A. para convertirse en Filanbanco Internacional Bank Ltd. (FIB), aclarando que es el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, quien ejerce todos los derechos y obligaciones como único accionista de Filanbanco S.A. ahora en liquidación. Relatan que luego de ocho años del congelamiento y reprogramación ilegal e inconstitucional de los depósitos e inversiones, FIB sigue técnicamente abierto, pero ha pagado sólo un máximo de tres mil dólares por persona, siendo la gran mayoría de perjudicados de la tercera y cuarta edades, sin capacidad de ser absorbidos nuevamente por el mercado laboral y sin poder atender sus elementa-

les necesidades, con enfermedad y angustia por lo que muchos de sus compañeros ya han sucumbido por su condición y edad y, plantean alternativas para solucionar el problema que consideran debe atender el Estado.

Este caso sería un patente ejemplo del perjuicio ocasionado a miles de personas como consecuencia de los actos llevados a cabo por los administradores propietarios de Filanbanco.

3. Reapertura del sumario en contra del ex Presidente Mahuad

La C.C.C.C. en marzo de 2007, se dirige al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, exponiendo como antecedentes que el 6 de junio de 2006 la “Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, revocó el auto de apertura del plenario por el delito de peculado tipificado en el Artículo 257 inciso primero del Código Penal” y, en su lugar dictó auto de sobreseimiento provisional del proceso y del sindicado Jamil Mahuad ex Presidente de Ecuador y, sobreseimiento definitivo para la ex Ministra de Finanzas y Crédito Público, manifestando que no se había “comprobado suficientemente la existencia del delito de peculado ni por ende suficientemente la participación del indiciado en el....”.

En el escrito del Director Ejecutivo de la C.C.C.C., de acuerdo con el Artículo 249 del Código de Procedimiento Penal de 1983 aplicable al caso, se dice que se acompaña varias pruebas para desvirtuar las conclusiones constantes en el auto de sobreseimiento para el ex Presidente Mahuad:

3.i. “Auditorías bancarias internacionales”: consta en el expediente documentación de soporte enviada por el Tribunal Supremo Electoral y el hermano del ex Presidente Mahuad sobre los aportantes a la campaña de éste, en especial los del ex Presidente del Banco del Progreso, por lo que se expresa que “redundó en actos conducentes de modo inequívoco por parte del gobierno del doctor Jamil Mahuad a ocultar la mala situación por la que atravesaba el Banco del Progreso y por ende a beneficiarle”, por lo que se adjunta nueva prueba de la verdadera situación de dicho banco, “proveniente de las denominadas Auditorías Bancarias Internacionales al 31 de marzo de 1999”, en copias debidamente certificadas en dos presentaciones de tres y cuatro tomos cada una, haciendo notar que se “puede valorar no sólo lo relacionado con el Banco del Progreso, sino con las demás instituciones financieras a las cuales estaban vinculadas significativamente personas que ejercieron altos cargos en

el gobierno del doctor Jamil Mahuad”, como es el caso del ex Secretario de Estado de Economía, del ex presidente ejecutivo del CONAM y del ex Ministro de Finanzas, teniendo como antecedente un oficio de la C.C.C.C. de 10 de mayo de 2000 constante de autos.

3.ii. “Informe del administrador temporal del Banco del Progreso”: aquí se presenta la verdadera situación financiera del Banco del Progreso “y el conocimiento pleno de estos hechos por parte del gobierno del doctor Jamil Mahuad”, para deslegitimar el argumento de la Sala de que “la Certificación del 12 de marzo de 1999 del Intendente Nacional de Bancos y Grupos Financieros de la Superintendencia de Bancos hace una lista de instituciones financieras que no cumplieron los niveles de solvencia, en la que no estaba el Banco del Progreso”, añadiendo que cuando entró en saneamiento ese banco el administrador temporal en su informe refleja el “verdadero valor de los activos y la posición patrimonial de dicho banco al 13 de julio de 1999”, acompañando varios documentos sobre ese informe, incluyéndose otra prueba sobre el informe del administrador temporal al Directorio de la AGD el 16 de noviembre de 1999, en donde aparece “la cifra negativa en miles de dólares

de un millón ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y tres”, pero, además se establecen “irregularidades detectadas en la administración anterior” en que “se concluye que entre los días 4 y 5 de marzo de 1999, se forjaron 1.594 certificados de depósito a plazo, utilizando numeración de certificados anulados y duplicando otros vigentes, con la finalidad de registrar pasivos ocultos de captaciones, dado que el saldo que existía en libros era menor al que constaba en el sistema”.

3.iii. “Informe de la AGD denominado costo fiscal de la crisis financiera 1998-2005”: La C.C.C.C. adjunta en nueve hojas este informe que da cuanta de los valores asignados por el Estado para afrontar la crisis financiera. Se resaltan los costos asumidos por el Estado “como resultado del endoso a favor de la CFN de Certificados de Depósitos Reprogramados, conocidos como CDRs, los cuales fueron creados por el Decreto Ejecutivo 685 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 149 de 16 de marzo de 1999, en el marco de la declaratoria de estado de movilización de las instituciones financieras”, nueva prueba para desvirtuar la afirmación de la Segunda Sala de la Corte Suprema en su auto de sobreseimiento “que la Contraloría General

del Estado no ha establecido perjuicio al Fisco”, constando un gráfico que refleja el “Patrimonio Negativo de Instituciones Financieras en Saneamiento”, costos de saneamiento más hueco patrimonial inicial al 31 de diciembre de 2005, “en el que aparece el Banco del Progreso con el 55,71% del total de costos”. Se hace notar que corresponde a la Agencia de Garantía de Depósitos, como organismo en representación de las instituciones financieras sometidas a proceso de saneamiento el manejo directo de las cifras de los recursos fiscales para afrontar la crisis bancaria, “mostrando de manera concluyente el perjuicio ocasionado al Fisco y en consecuencia el abuso de fondos públicos”.

3.iv. Información sobre negociaciones de CDRs: en este aspecto se responde a la afirmación de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de que no consta que los dineros del sistema financiero estuvieron en poder del ex Presidente Mahuad o de la ex ministra de Finanzas, y que esos fondos a través de los CDRs estuvieron en poder de sus dueños, pero “se omite el análisis del abuso consistente en el uso indebido o aplicación diferente a aquella a que están destinados “los fondos públicos o privados” -en el presente

caso fondos privados de los depositantes”, los cuales por efecto del Artículo 8 del referido Decreto Ejecutivo 685 fueron convertidos en “Certificados de depósitos”, añadiendo que con tales certificados “el ex presidente Mahuad dispuso un uso indebido de los fondos de los depositantes, apartándose de manera evidente de los fines permitidos por el Artículo 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, al amparo del cual únicamente podían ser recibidos en calidad de depósitos a la vista o depósitos de ahorro, exigibles mediante la presentación de cheques, las respectivas libretas u otros mecanismos de pago y registro sin desvirtuar su naturaleza de exigibles a la vista, o a plazos menores a treinta días o en calidad de depósitos a plazo”.

Con tal antecedente se solicita que se pida a las Bolsas de Valores del país, “documentación debidamente certificada, relativa a las negociaciones registradas de los CDRs, con el fin de que a través de un perito, se realice un análisis financiero de la misma, que cuantifique el perjuicio ocasionado a los depositantes del sistema financiero ecuatoriano que tuvieron que negociar con descuentos sus CDRs, lo cual merizó ilegítimamente su patrimonio”.

La C.C.C.C. en publicación relativa al caso, hace notar que no se ordenó la extradición para Mahuad y que el sobreseimiento provisional de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema “perfila la impunidad para Mahuad”, reiterando que no sólo habría peculado sino otros delitos cometidos por los implicados.

VI. OTROS TESTIMONIOS RECEPTADOS Y DOCUMENTOS ANALIZADOS POR LA COMISION INVESTIGADORA DE LA CRISIS ECONOMICA FINANCIERA: LOS CASOS DEL BANCO DEL PACIFICO Y EL BANCO POPULAR

Según varios informes y análisis de la C.C.C.C., y de entrevistas a diversas personas que corroboran lo antes señalado, receptados por esta Comisión Investigadora así como de la recopilación de pruebas documentales y/o escritos de prensa se desprenden cuestionamientos al proceder de algunas autoridades judiciales encargadas de resolver algunas de las causas instauradas en los litigios financieros que tienen que ver con algunas de las instituciones que quebraron en el Ecuador. Se han receptado opiniones vertidas ante esta Comisión Investigadora que cuestionan en determinadas causas, los sustentos legales para el sobreseimiento tanto de los procesos como de los implicados en determinadas causas, como también lo señala la C.C.C.C.

En concreto se ha cuestionado el calificar como “Medidas de Política Económica” a actos confiscatorios a la propiedad privada y pública, adoptados por quienes manejaron la crisis financiera en los diversos momentos descritos en este informe. Se ha establecido que tanto en la Fiscalía como en los Juzgados, se modificó el tipo de delitos evidentes por otros

de menor incidencia en materia penal; y que, se evitó el incorporar pruebas contundentes en los procesos penales, a veces por una interpretación inexacta de los delitos incurridos o, por la suspensión o aceleración de los pasos y términos que manda la ley en los respectivos procesos. Un hecho, no menos grave, es la excesiva demora en los procesos judiciales que han impedido la oportuna y correcta aplicación de las acciones que determina la ley, habiendo contribuido, más bien, a que sea la impunidad, la norma que ahora campea en la justicia ecuatoriana como en forma reiterativa e insistente denuncia la C.C.C.C.

En el último informe de la C.C.C.C., publicado en el mes de marzo de 2007, se presenta un amplio repertorio de diversas infracciones cometidas durante la crisis financiera que continúan en la total impunidad.

No menos relevante es el hecho de la escasa acción que han ejercido las autoridades judiciales en los sucesivos años, a partir de 1999, así como de los más altos funcionarios gubernamentales del Ejecutivo, para lograr la extra-

dición de todos los dueños, administradores y empleados de los bancos privados responsables de la crisis financiera, así como de funcionarios públicos que administraron el país con ocasión de dicha crisis en el período 1998 -2001. La Comisión Investigadora no puede dejar de hacer notar la falta de ética de algunos abogados que asesoraron a personas e instituciones presuntamente culpables de los hechos materia de este informe.

De las entrevistas, documentos y más información de prensa recopilados durante los dos meses y medio que duró la investigación respecto a la crisis financiera de los años 1998 - 1999, hemos observado la ocurrencia de, al menos, los siguientes hechos más relevantes:

1. Se presentó a la Comisión Investigadora un documento suscrito por la Junta de Acreedores de la Sociedad Financiera Principal en liquidación, en la que denuncian irregularidades durante su operación dentro del proceso de liquidación y respecto al tratamiento dado por las autoridades de control. Unos días antes, el 15 de marzo de 2007, canalizan su reclamo al Superintendente de Bancos especificando algunas de dichas irregularidades y efectuando cuatro propuestas concretas. Se presume que dicha acción está siendo resuelta por este órgano de control.
2. De las entrevistas, documentos y artículos de prensa, se desprenden indicios de que en el proceso de salvamento de 17 instituciones financieras que quebraron, en el período 1998 -1999, el Gobierno Nacional habría intentado favorecer a algunas de ellas en detrimento de otras, sin aplicar las mismas bases técnicas y jurídicas. En la Comisión Investigadora se conoció que en el Gobierno del doctor Mahuad, se habría solicitado la colaboración de un importante número de banqueros de diversas instituciones, pero sobretodo de algunos que actuaron o actuaban como Directores del Banco del Pacífico; algunos habrían sido parte del Directorio del Banco Central del Ecuador. Aparentemente, el Gobierno Nacional otorgó créditos de liquidez y de solvencia a algunas instituciones bajo consideraciones técnicas y legales diferentes; existen indicios de que, por ejemplo, al Banco del Pacífico, cuya situación de crisis era evidente, nunca se lo puso en saneamiento, aparentemente, debido a la influencia que dicho banco tenía sobre determinados funcionarios públicos, conocidos empresarios vinculados a la política y cercanos al régimen del doctor Mahuad.

De la información recibida se puede establecer que los más altos ejecutivos del Banco del Pacífico en el Ecuador no estaban relacionados únicamente con el Gobierno

del doctor Mahuad, sino que también en sus sucursales en Colombia y en Panamá tenían influencia con los dos últimos gobiernos de Colombia. Las entrevistas y un enorme caudal de documentos entregados a la Comisión Investigadora, permiten presumir que este banco, tanto en su matriz como en sus sucursales en otros países, habría sido beneficiado por decisiones financieras y legales por parte de los gobiernos en sus respectivos períodos, con el objeto de evitar que cayera en insolvencia cuando aparentemente habrían existido suficientes causales para ello.

Pero el asunto no queda allí. De acuerdo a diversas fuentes documentales, incluidos dos libros escritos por el Senador colombiano Emiliano Gustavo Petro, “El Caso del Banco del Pacífico” y, por el periodista colombiano Alberto Donadio, “Los Farsantes”, publicados por Intermedios Editores y Hombre Nuevo Editores, en los años 2005 y 2003, respectivamente, se desprende que lo ocurrido en las sucursales del Banco del Pacífico en Colombia y Panamá fueron conocidos por el Congreso Nacional de la República de Colombia. De dichas publicaciones se desprende que, supuestamente, con el objetivo de evitar la quiebra del Banco del Pacífico en Colombia, las autoridades colombianas dirigieron sus acciones legales en contra del Banco Andino, por un supuesto mal uso de los depósitos, por concepto

de pago de tributos en el Banco Andino de propiedad del Banco Popular del Ecuador. Se sabe que, a pesar de que este último banco ecuatoriano había sido considerado un banco solvente, a través de diversas auditorías realizadas por firmas extranjeras conocidas en el medio, entre ellas la auditora Arthur Andersen, la quiebra del Banco Andino en Colombia trajo consigo la quiebra del Banco Popular en el Ecuador, el cual sí fue puesto en saneamiento por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos. En consecuencia, de los testimonios receptados y de investigaciones realizadas por la prensa, se desprende que no había causal suficiente para la quiebra del Banco Popular, sino que este último fue llevado a tal situación, con el fin de levantar una cortina de humo para salvar al Banco del Pacífico en Colombia y presumiblemente al Banco del Pacífico en el Ecuador. Informaciones de prensa recientes determinan que los jueces que provocaron la quiebra del Banco Andino se retractaron de su decisión original. Si tal reconocimiento hubiese sido realizado oportunamente, los hechos determinan que el Banco Popular del Ecuador pudo no haber sido afectado y consiguientemente pudo no haber sido liquidado.

La aparente manipulación de las auditorías se habría consumado a través de la contratación de un experto auditor argentino, para que interprete los resultados de las audito-

rías internacionales. El caso más llamativo es del Banco del Pacífico, que conforme al informe de la auditora internacional entregado a la Comisión habría reportado un patrimonio técnico negativo del 12,46%. Sin embargo, en base a condicionamientos irrevocables acordados con el consultor internacional que nunca se cumplieron, se habría determinado un patrimonio positivo del 0,29%.

Para llegar a este índice e impedir que el Banco del Pacífico cierre sus puertas, esa entidad se habría comprometido formal e irrevocablemente a vender las acciones de sus subsidiarias Mastercard y Pacific National Bank, en un plazo no mayor a septiembre 30 de 1999. Este compromiso habría sido asumido por el Presidente de la institución financiera.

En septiembre 30 de 1999, el Banco del Pacífico no habría vendido las acciones de sus subsidiarias, con lo cual incumplió este compromiso irrevocable.

Posteriormente, el Banco del Pacífico fue capitalizado por el Banco Central, a través de diferentes aportes y mecanismos.

Sin embargo, parte de la capitalización del Banco del Pacífico habría provenido de la venta de Bonos Global ordenada por el Ministro de Finanzas en el año 2001, tran-

sacción en la que el país habría asumido un descuento de varias decenas de millones de dólares, y por la cual actualmente se sigue un proceso penal.

En cambio, la calificación del patrimonio técnico del Banco Popular habría sido reducida, cuestionando los indicadores originales y justificando, aparentemente, la necesidad de que el Banco Popular entre a saneamiento. Del hecho de que el Banco Popular pudo haber sido perjudicado por autoridades, tanto del Gobierno colombiano como del Gobierno ecuatoriano con vínculos con el Banco del Pacífico, se determinaría la hipótesis de que este banco habría sido objeto de un trato discriminatorio.

Con fecha 2 de julio de 2007 un amplio reportaje del Suplemento Blanco y Negro del diario HOY, da cuenta de estos y otros hechos que habrían perjudicado al Banco Popular. A propósito de este reportaje, al día siguiente, en el mismo diario, un ex administrador de dicho banco y ex Superintendente de Bancos emitió su opinión en el sentido de que el Estado ecuatoriano debería solicitar una compensación por pérdidas de 500 millones de dólares.

No obstante, un alto funcionario del Banco Central del Ecuador en el Gobierno del doctor Mahuad, entrevistado por esta Comisión Investigadora, establece dudas so-

bre tal hipótesis. De dicha entrevista se desprende que cuando el dueño del Banco Popular denunció la supuesta manipulación de las auditorías de las firmas extranjeras por parte del auditor argentino contratado, quien había establecido dudas sobre la validez técnica y legal de alguno de los activos financieros que determinaban un alto nivel patrimonial del Banco Popular, no pudieron ser comprobadas por el dueño de este banco ante la autoridad monetaria; razón por la cual, los argumentos del auditor externo no fueron desvanecidos y pudieran ser auténticos.

Hacia el final del proceso de investigación abierta por la Comisión Investigadora, un abogado y otra persona en representación de los perjudicados por el Fondo Visión, administrado por el Banco Popular entregaron amplia documentación en la que se acusa al ex dueño de este banco de varias irregularidades en el manejo de dicho Fondo, que incluirían inclusive serias inobservancias a normas contables vigentes en la ley estadounidense.

Otros testimonios de expertos consultados establecen que en el Fondo Visión que, a la sazón, habrían administrado los ejecutivos del Banco Popular, se habrían cometido algunas irregularidades que también afectaron a la confianza en el manejo de las operaciones del Banco Popular.

Al final del período de la investigación, el ex Superintendente de Bancos que fue Gerente General del Banco Central del Ecuador y que en algún momento asumió la administración temporal del Banco Popular, en su calidad de funcionario del Banco Central, entregó a la Comisión el “informe de la administración temporal” de septiembre 26 - noviembre 25, 1999 realizado en base a la auditoría contratada con Deloitte Touche Tohmatsu de Canadá. Simultáneamente a través de otra fuente la Comisión Investigadora recibió la auditoría internacional contratada con el experto argentino que habría emitido una opinión distinta a la de las otras auditoras internacionales respecto a la situación patrimonial del Banco Popular.

De la información receptada se desprende que el manejo irregular del Fondo Visión sí pudo haber contribuido directamente al deterioro de la situación patrimonial del Banco Popular que, a la final, pesó al momento de afrontar la quiebra del Banco Andino.

3. Acerca de la forma cómo la Agencia de Garantía de Depósitos manejó las decisiones referentes a las diversas instituciones que entraban en saneamiento bajo su jurisdicción, existen innumerables cuestionamientos. Por una parte, se han denunciado los vínculos de diversos Gerentes de la Agencia de Garantía de Depósitos que antes fue-

ron importantes ejecutivos de los propios bancos privados y/o financieras privadas que pasaron a recibir ayuda estatal. Se ha denunciado la pérdida de importante documentación de respaldo de los estados financieros que en uno u otro momento presentaron las instituciones en liquidación. Tales hechos habrían conspirado para que las actuales autoridades de la Agencia de Garantía de Depósitos puedan llegar a establecer fehacientemente la verdadera situación de las entidades financieras en liquidación, antes y después de la crisis.

4. Por otro lado, en una de las entrevistas realizadas ante la Comisión Investigadora se cuestiona la afirmación realizada por los dueños de Filanbanco de que los créditos concedidos por el Banco Central fueron pagados oportunamente mientras esta institución se mantuvo abierta. Tal afirmación se desvanece ante criterios vertidos en la Comisión Investigadora de que tal cosa pudo ocurrir únicamente debido a movimientos financieros de recursos estatales que fueron manipulados como consecuencia de los diferenciales cambiarios de créditos concedidos en sucres por parte del Banco Central que, posteriormente fueron dolarizados a la cotización de 25 mil sucres por dólar, con lo cual dichas deudas fueron licuadas. Al momento de las entrevistas se proporcionó a la Comisión Investigadora información relativa a las ganancias del Filanbanco en

el primer trimestre de 1999, de donde se desprende que, solo por diferencial cambiario, los ingresos por cambios netos fueron de 236.8 millones de dólares y luego de las deducciones por provisiones, gastos operacionales, depreciaciones, etc. se obtuvo un resultado neto en el período indicado de 105.9 millones de dólares.

5. Conjuntamente con la expedición de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos, el Congreso Nacional a partir de una iniciativa llevada a cabo por un alto dirigente y diputado de uno de los partidos con mayoría en el Congreso Nacional, aprobó la implementación del 1% sobre las transacciones financieras, al tiempo que derogaba el impuesto a la renta en el país, hecho inédito en la historia republicana. Según documentos entregados a la Comisión Investigadora, que incluye un libro, parte de dichos recursos habrían estado predestinados a financiar obras del Malecón 2000. Comentarios y testimonios de diversa procedencia establecen que dicha medida provocó una drástica disminución de depósitos en la banca y, consecuentemente agudizó la desintermediación financiera en el país, provocando la salida de capitales al exterior en volúmenes cuantiosos y complicando la situación, de por sí delicada del sector externo ecuatoriano. Tanto la expedición de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos que a través de emisión monetaria

permitió la cuestionable decisión legal del Banco Central del Ecuador de adquirir bonos emitidos por una entidad estatal a través de la Agencia de Garantía de Depósitos y el Ministerio de Economía, así como por la incidencia de la fuga de capitales provocada por el impuesto del 1%, la demanda de divisas subió dramáticamente y con ello la elevación permanente de la cotización del dólar en el mercado libre y finalmente la caída de la Reserva Monetaria Internacional aproximadamente en 50%. Testimonios fehacientes establecen que estos hechos deben sumarse a inusuales demandas de divisas de bancos que estaban en crisis y algunos en estado de saneamiento. Tal situación provocó la elevación desmedida de los niveles de tasas de interés de corto plazo, las mismas que, por las causas que provocaban tal elevación, no pudieron ser controladas, sino parcialmente por la restricción monetaria por parte del Banco Central del Ecuador.

6. De la documentación en poder de la Comisión Investigadora, se puede inferir que desde los primeros días del Gobierno de Mahuad y hasta el mes de febrero del año 99, los desequilibrios macroeconómicos que existían en dicho período no fueron manejados adecuadamente por las autoridades económicas de la época; al contrario, estos fueron agravándose paulatinamente.

Según testimonios de un alto funcionario del régimen de Mahuad, durante este período las autoridades fiscales y monetarias perdieron el control de la economía, ya sea por inacción, omisión o desconocimiento. De un documento oficial del Banco Central del Ecuador enviado a la C.C.C.C. al que tuvo acceso la Comisión Investigadora, se detalla minuciosamente el deterioro continuo y permanente de los principales indicadores macroeconómicos y sociales durante el año 1998 y, en particular, en el segundo semestre, a partir del gobierno de Mahuad. Como se dijo, a la política económica errática de los primeros meses de este Gobierno se atribuye la profundización de la crisis de buena parte del sector bancario que posteriormente debió ser auxiliado con fondos estatales. No se conoce que las autoridades económicas hayan procurado aplicar los estudios y recomendaciones efectuados por los técnicos del Banco Central descritos en capítulos anteriores.

La puesta en vigencia de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos que, como se ha dicho, se convertiría en la causa fundamental de la grave crisis financiera que afectó a todos los ecuatorianos, habría sido también responsabilidad de dichas autoridades y de los diputados del Congreso Nacional que aprobaron dicha ley.

VII. EL PERJUICIO A LA CORPORACION FINANCIERA NACIONAL

1. El deber jurídico de actuar de los Directivos

Una vez que las actuales autoridades de la Corporación Financiera Nacional iniciaron su gestión en el presente período gubernamental en el mes de enero del 2007, procedieron a recabar información acerca de la situación financiera de la Institución, y detectaron que los estados financieros establecían un marcado deterioro de su situación financiera en los últimos ocho años, pero que no había un estudio completo del origen y magnitud de dicho desfinanciamiento. Así, pues, al requerir de los ejecutivos más altos de la administración de la CFN la realización de una investigación más exhaustiva, con fecha 9 de marzo de 2007 los técnicos de la CFN entregaron al Presidente de la Institución un primer informe acerca de las causas y efectos de la crisis de la institución, el mismo que fue puesto en conocimiento del Directorio con fecha 13 de marzo de 2007, y llevado luego a conocimiento del Presidente de la República con oficio GG-03895 de 16 de marzo

de 2007 y, posteriormente, un nuevo informe de 29 de mayo de 2007, entregada una copia al señor Presidente de la República el 31 de los mismos mes y año.

Asimismo, debidamente autorizada por el Directorio, la Administración de la CFN procedió a solicitar a dos expertos independientes su opinión acerca de las implicaciones legales a que hubiere lugar respecto del contenido del informe aludido, a quienes los Miembros de la Comisión Investigadora solamente conocieron personalmente cuando se presentaron para dar a conocer los primeros avances del estudio solicitado. Éstos determinan la existencia de un sinnúmero de inobservancias legales en varios de los momentos en que diversas autoridades implementaron el proceso de recepción de CDRS. No obstante, dichas opiniones, por tener el carácter de consultorías independientes, no representan el criterio oficial de la institución.

De los diferentes informes, se estableció que una de las medidas del Gobierno del

doctor Mahuad que dio lugar al desequilibrio de las finanzas de la Corporación Financiera Nacional fue el Decreto 1492 que determinaba la obligatoriedad para que la Corporación Financiera Nacional recibiera los CDRs y que fue aplicado desde la fecha de su expedición hasta que, por pedido de las autoridades de la Corporación Financiera Nacional, aduciendo su inconveniencia, el decreto fue derogado por el Gobierno, y esta institución dejó de recibir CDRs en el mes de agosto del año 2002 (Decreto Ejecutivo 3052). Entre estas fechas, los CDRs fueron masivamente entregados a la CFN por varias instituciones financieras privadas. Pero la dimensión del problema no fue denunciada públicamente por ninguna de las autoridades que se sucedieron en la institución sino hasta el 3 de abril de 2007, primeramente, a las autoridades del Gobierno -previo conocimiento del Directorio- e, inmediatamente, a la ciudadanía a través de conferencia de prensa realizada por esta Comisión Investigadora el 10 de abril de 2007.

Toda esta investigación debía ser ineludiblemente dispuesta por las autoridades de la Corporación Financiera Nacional, en virtud de que imperativamente la Constitución Política de la República establece en el artículo 120 que “no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, *o por sus omisiones*” (el resaltado es nuestro), añadiéndose que “el ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad que exigirá capacidad, honestidad, y eficiencia”, lo cual, por ser de derecho público, exige el cumplimiento exacto de la norma ni más allá ni en menos de lo mandado imperativamente, ya que, no cumplir con este mandato constitucional equivale a incumplir lo que en el artículo 15 literal b), principalmente, de la Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional, en lo que tiene que ver con el Directorio de ella, y en el artículo 19 literal e) de los deberes y atribuciones del Gerente General, exigen tanto el diseño y aprobación de las políticas generales para que la

Corporación pueda desempeñar su función, que se conozca su liquidez, riesgo y control administrativo, inclusive condiciones y montos de las operaciones propias de la naturaleza de esta entidad financiera, para que se pueda llevar a la práctica tales políticas, con seguridad eficacia, y eficiencia. Además, para mayor abundamiento, hay que remitirse a los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que prescriben la obligación de autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, de actuar con diligencia y empeño en el cumplimiento de sus responsabilidades, en particular en la gestión financiera, administrativa y operativa de esas instituciones, “cuando incurrieren en acciones *u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones*” (lo resaltado es nuestro: artículo 42). Todo esto sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones, que para la Corporación Financiera Nacional, por la autonomía de ella son supletorias, y que tienen que ver con el artículo 1 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que en el segundo inciso determina que “las instituciones financieras públicas, las compañías de seguros y de reaseguros

se rigen por sus propias leyes en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización. Se someterán a esta Ley en lo relacionado a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control y vigilancia que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a estas instituciones en todo cuanto fuere aplicable según su naturaleza jurídica. La Superintendencia aplicará las normas que esta Ley contiene sobre liquidación forzosa, cuando existan causales que así lo ameriten”. Por lo dicho, es obvio que la normativa concordante común a toda institución financiera, respecto a sus operaciones, tiene que regirse por lo determinado en el inciso segundo del artículo 30 de la misma Ley que dice: “Los miembros del Directorio serán civil y penalmente responsables por sus acciones *u omisiones en el cumplimiento de sus respectivas atribuciones y deberes*” (lo resaltado es nuestro).

2. La CFN: “Basurero de Última Instancia”

De diversos testimonios, se puede presumir que dicho Decreto 1492 habría sido objeto de reparos legales por parte del Directorio del Banco Central en el Gobierno del doctor Mahuad; no obstante, el mecanismo de intercambio de CDRs fue ampliamente ejecutado por diversas instituciones bancarias

privadas; en algunos momentos, a través de las Bolsas de Valores, y en otros, a través del mercado negro. Finalmente, dichos títulos obtenidos en el mercado con descuento fueron entregados a la Corporación Financiera Nacional, la cual los recibió a valor nominal. Como resultado, según un testimonio receptado, la Corporación Financiera Nacional fue convertida en “Bursarero de Última Instancia”. Dicho testimonio revela que en los mismos momentos en que estaba siendo aplicado el mecanismo de entrega con descuento de CDRs a la Corporación Financiera Nacional ya existía en las mismas instituciones financieras privadas conciencia acerca del perjuicio que en cada operación se estaba irrogando a la Corporación Financiera. Según el informe de la Administración de la Corporación Financiera Nacional remitido a la Presidencia de la CFN con memorando SG-03514 de 9 de marzo, conocido por el Directorio el 13 de marzo del 2007 y puesto en conocimiento del señor Presidente de la República con oficio GG-03895 de 16 de marzo del mismo año, la institución fue perjudicada en aproximadamente 568 millones de dólares como consecuencia de la recepción obligada de dichos Certificados. Posteriormente, los técnicos de la CFN entregaron un documento más depurado con fecha 29 de mayo de 2007, el mismo que fue puesto en conocimiento del señor Presidente de la

República el 31 de los mismos mes y año, el cual describe detalladamente la forma como operó el mecanismo, a través de los bancos, en perjuicio de la institución.

En la Corporación Financiera Nacional existe evidencia de que se hizo amplio uso de dichos Certificados como medios de pago generalizado, no obstante que el Banco Central del Ecuador jamás autorizó tales operaciones. Según la Constitución de la República, corresponde únicamente al instituto emisor el calificar instrumentos y determinar los volúmenes de dinero y cuasidinero en el país, así como la determinación de los márgenes de convertibilidad de los títulos permitidos para circulación. Según funcionarios públicos entrevistados, que ocuparon funciones en la época del Gobierno de Mahuad, el Decreto 1492 transgredió flagrantemente la Constitución de la República, pues permitía acciones reservadas para su aprobación a la autoridad monetaria. Se conoce, por otra parte, que para la aplicación del mismo, algunas instituciones financieras fueron presionadas y amenazadas con multas por parte de la Superintendencia de Bancos para realizar transacciones con CDRs.

Luego de la denuncia efectuada por los personeros de esta Comisión Investigadora, solamente un representante de los bancos

que operaron con CDRs en la Corporación Financiera Nacional ha presentado opiniones respecto de su participación. No obstante, en el informe específico preparado por los técnicos de la Corporación Financiera Nacional, los cuestionamientos a la forma cómo se operó con esta entidad y los perjuicios que le irrogaron permanecen sin aclarar debidamente por parte de las instituciones financieras privadas que operaron con la Corporación, mediante este mecanismo. De acuerdo al mencionado informe, la denuncia original de que los descuentos al momento de las transacciones de CDRs con la Corporación Financiera Nacional pudieron dirigirse a determinadas instituciones bancarias y/o determinados empresarios deudores se mantiene, pues no ha sido desvirtuada, al no haberse receptado testimonios de las instituciones financieras que operaron con la Corporación Financiera Nacional.

Del mismo informe preparado por la administración de la Corporación Financiera Nacional se desprende que un volumen importante de CDRs que se entregaron a la Corporación Financiera Nacional, fueron papeles del Banco del Progreso que, a la sazón, tenían el menor precio en el mercado secundario, distorsionando completamente el fondo y la forma del mecanismo.

Pero, las pérdidas de la Corporación Financiera Nacional no se circunscriben solo a este mecanismo. Según el informe elaborado por los técnicos de la Corporación Financiera Nacional, como consecuencia de la entrega de recursos a los bancos privados en aplicación del Programa Multisectorial como banca de segundo piso, al que la Corporación Financiera Nacional se acogió por presión de los organismos financieros internacionales hacia inicios de la década de los años 90, se vio obligada a hacerse cargo de una cartera de propiedad original de un variado conjunto de instituciones financieras, así como de la gestión de cobro de cartera por aproximadamente 610 millones de dólares, (incluye capital e intereses que se dejaron de percibir) cuya responsabilidad era de la banca, cartera que, debido al estado de quiebra en que ya habían caído varias de dichas instituciones, se encontró que en su mayoría tal cartera no estaba respaldada con las garantías reales y suficientes y que en algunos casos correspondían a empresas de membrete que no ejercían ninguna actividad productiva.

La sumatoria de estos 610 millones de dólares por pérdida en la recepción de cartera incobrable, más los 568 millones de dólares en la recepción de CDRs, determinan los 1.178 millones de dólares de pérdidas

patrimoniales determinados en el informe de los técnicos de la Corporación Financiera Nacional.

Al respecto, no puede dejar de mencionarse que el perjuicio a la Corporación Financiera Nacional a partir de 1999 sí fue detectado por algunos de los directivos de la Institución que a su tiempo realizaron acciones concretas en defensa de los intereses de la institución, tratando de solucionar el problema patrimonial, sin haber tenido éxito por falta de apoyo de los gobiernos de turno. Tal es el caso de las autoridades que dirigieron esta institución, desde el mes de diciembre de 2001 hasta finales del mes de enero de 2004. Aunque el problema no haya tenido mayor difusión en esa época, ello no implica que éste no haya existido. Así, pues, las gestiones emprendidas por sus directivos confirman que el perjuicio a la CFN data de hace varios años y que algunas de las autoridades que dirigieron la CFN compartieron la interpretación acerca de las causas y los efectos de la crisis financiera de la institución, dando la razón al contenido de los informes de los técnicos de la CFN de fecha 9 de marzo de 2007 y 29 de mayo de 2007.

Tanto del Informe “La Crisis Financiera de la Corporación Financiera Nacional como consecuencia de la imposición del Decreto 1492 (CDRs y CPGs) y la recepción de

cartera AGD” de 29 de mayo de 2007, elaborado por la actual administración de la Corporación Financiera Nacional, como de denuncias concretas receptadas en la Comisión Investigadora, se desprende que el tráfico de los CDRs, en su mayoría, provenía de un amplio mercado negro, pero que fueron entregados a la Corporación Financiera Nacional, directamente por los bancos privados; y, que el mecanismo pudo haber beneficiado, ya sea a los bancos a través de descuento y/o indirectamente a personas naturales y jurídicas que como deudores se beneficiaron de tal descuento. En todo caso, tales operaciones se realizaron a través de la banca privada sin que exista constancia entregada a la Comisión Investigadora de que tal beneficio haya podido dirigirse a los propietarios originales de los CDRs.

Al menos una denuncia concreta receptada por la Comisión Investigadora corrobora que un banco privado transando CDRs pertenecientes a sus depositantes, liquidó obligaciones con la Corporación Financiera Nacional sin su consentimiento, y por tanto, beneficiándose indebidamente del descuento al momento de entrega de dichos títulos a la Corporación Financiera Nacional.

Es importante mencionar que, de uno de los testimonios receptados por la Comisión Investigadora, se desprende que las opera-

ciones de CDRs en el mercado negro se debió a una decisión aprobada en el Consejo Nacional de Valores que impidió la continuación de operaciones libres en las Bolsas de Valores de dichos certificados que originalmente habían sido intercambiados en dichas Bolsas de Valores del país. Tal decisión desvió y tergiversó los objetivos que originalmente fueron incorporados en el Decreto 1492. De esta situación se desprende que el Decreto 1492 posibilitó que la Corporación Financiera entregue recursos de su patrimonio a los poseedores de CDRs, por encima de su valor de mercado, al establecer la obligación de su recepción pagando el valor nominal mientras lo recibía al valor del mercado secundario.

Las implicaciones de este hecho son más serias si se considera que el Decreto 685, que permitió las primeras emisiones de CDRs ya había sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Ni el informe de los técnicos de la Corporación Financiera Nacional del 29 de mayo, ni la información recibida por esta Comisión Investigadora han podido establecer el destino final y los beneficiarios últimos del descuento en las transacciones de los CDRs; en otras palabras, el subsidio otorgado por el costo incurrido en la Corporación Financiera Nacional no ha sido establecido con claridad a quien en concreto fue dirigido en última instancia. Para ello, se hace indis-

pensable un estudio de auditoría de mayor profundidad por parte de los organismos de control estatales para hacer el seguimiento de los beneficiarios de este mecanismo que mermó el patrimonio de la Corporación Financiera Nacional.

Aunque, como se ha dicho, el tema de las pérdidas patrimoniales de la CFN no ha recibido mucha atención de la prensa nacional, sí ha habido voces aisladas que han opinado sobre el asunto.

Un analista económico que escribió en el diario El Comercio hacia el 6 de noviembre de 1999, ante la pregunta de ¿qué tan viable es la aplicación del sistema de certificados de depósitos para reestructurar los pasivos de las empresas?, opinó: “lo que no se puede hacer es reestructurar deudas con CDR porque no son objetivos compatibles. Para ello es necesario establecer otras opciones diferentes que permitan simultáneamente reescalonar las captaciones y los créditos”. Más recientemente, en una entrevista concedida a un canal de televisión el 25 de junio de 2007, un abogado con experiencia en asuntos bancarios y ex candidato a la Presidencia de la República opinó que las pruebas de que efectivamente hubo un perjuicio a la Corporación Financiera Nacional estaban sobre la mesa y que allí se produjo un peculado.

En las últimas semanas, varios medios de comunicación impresos, radiales y televisivos han empezado a opinar sobre el tema.

La Comisión Investigadora ha tomado debida nota de que los dos ministros que suscribieron conjuntamente el Decreto 1492 con el Presidente Mahuad, a través de pronunciamiento directo y de varias comunicaciones enviadas, establecen que: 1. que no son los actores intelectuales del Decreto; 2. que lo suscribieron para acatar y ejecutar la decisión del Presidente de la República; 3. que el objetivo del mismo era la reactivación del aparato productivo y, de ese modo, contribuir a paliar la crisis desatada por la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos; 4. que el Decreto preveía la posibilidad de que el Estado compense a la Corporación Financiera Nacional con bonos estatales; y, 5. que se eximían de la responsabilidad de cualquier interpretación equivocada o desvío de los objetivos fundamentales del Decreto 1492, por parte de otras autoridades que regularon e implementaron el intercambio de CDRs.

Al margen de las buenas intenciones que pudo haber al suscribir decisiones tan complejas, en este caso o en el de otros funcionarios estatales que regularon diversos instrumentos para manejar la crisis, esta Comisión Investigadora se remite a los documentos analizados que determinan

que, según los balances de la institución, el perjuicio a la Corporación Financiera Nacional existió y ha sido establecido por los técnicos de la institución; que no hay evidencia de que el mecanismo haya servido para reactivar el aparato productivo; y que, hacia el final de la investigación, la entrega de bonos del Estado por CDRs no se habría concretado. Queda pues, pendiente, el investigar con mayor profundidad este hecho y recabar de las autoridades que dirigieron la institución entre los años 1999 y 2006 las causas por las cuales no se ha podido viabilizar dicho canje de CDRs con bonos estatales.

3. La Corporación Financiera Nacional como caso emblemático de la política del “Marchitamiento”

La Comisión Investigadora recibió información de que desde el Ministerio de Economía se cuestionó la existencia misma de la institución y que organismos internacionales prepararon estudios para que la Corporación Financiera Nacional sea finalmente liquidada y desaparezca. Se conoce que esta práctica se aplicó también en otros países y se la conoció como la “Política del Marchitamiento”. Esta política fue utilizada como forma intermedia para reducir la incidencia de las entidades públicas en el manejo económico cuando en los países fracasó la política de privatizaciones que,

como en el caso de Argentina, acabó con diversas instituciones del sector público. Según las fuentes consultadas, la “Política del Marchitamiento” habría estado dirigida hacia la desaparición de la Corporación Financiera Nacional, permitiendo con ello la ampliación de territorio y cobertura financiera de las entidades bancarias privadas.

En los archivos de la Corporación no ha sido posible encontrar informes de auditoría o de gestión que permitan conocer si a partir del año 99 hasta el presente, la Superintendencia de Bancos ejerció acción alguna para impedir el perjuicio a los fondos del Estado, como es su obligación intrínseca, de acuerdo a la Constitución y la ley. Sí existen evidencias, en cambio, de la dureza con que actuó para presionar a los

funcionarios de la entidad, al momento de ejecutar el Plan de Regularización, cuando el perjuicio ya había sido consumado y las posibilidades de recuperación eran prácticamente imposibles. En días recientes, el propio Superintendente de Bancos se encargó de corroborar ante esta Comisión Investigadora, por una parte, que el principal organismo contralor del sector financiero no disponía “oficialmente” de información relativa al volumen y alcance de los CDRs y, por otra, confirmar que la Superintendencia de Bancos durante el tiempo que duró la entrega libre de CDRs no ejerció acción alguna para salvaguardar los recursos estatales de la Corporación Financiera Nacional, con lo cual en realidad contribuyó a consagrar el perjuicio.

VIII. CONCLUSIONES

De lo expuesto en esta “Síntesis de los Resultados de la Investigación”, esta Comisión Investigadora considera que, al menos las siguientes conclusiones son relevantes:

1. *Siendo importantes los testimonios recibidos*, por provenir de personas que en uno u otro momento tuvieron acceso a información respecto de los sucesos acaecidos entre el año 1998 y el presente, *constituyen, no obstante, un conjunto relativamente pequeño* de ecuatorianos, el mismo que *deberá ser ampliado a otros segmentos* con el fin de completar en lo que sea posible la información relativa a la crisis.
2. Aunque la información de fuentes primarias, así como aquella proveniente de la prensa y de personas pertenecientes a los sectores público y privado ha sido abundante, es nada más una muestra pequeña del universo de datos posibles de ser recuperados. La Comisión, como se explicó en el texto, dedicó todo su tiempo a receptor opiniones de ciudadanos y ciudadanas que libremente depositaron su confianza en la Comisión Investigadora. Pero, de antemano se sabe que existe otro caudal de información, seguramente mayor que el obtenido, que reposa en las diversas instituciones públicas y privadas y/o en las personas naturales a las que no se ha accedido por las condiciones restringidas en las que se operó. Ello implica, pues, que *la investigación presentada en este documento deberá ser completada en forma inmediata*.
3. El trabajo de la Comisión consistió en analizar los testimonios receptados y la información disponible y entregada por cada una de las personas entrevistadas, lo cual implica que no se llegó a efectuar auditorías exhaustivas acerca de los datos entregados. Ha sido, pues, una investigación limitada en sus posibilidades técnicas; con mayor razón, por el hecho de que se decidió no utilizar los recursos presupuestarios que contemplaba el decreto y, por tanto, en su desempeño la Comisión Investigadora solo recurrió a la colaboración de un pequeñísimo grupo de funcionarios administrativos de la Corporación Financiera Nacional.

- Ello determina la necesidad de que el trabajo sea completado* con el seguimiento de los documentos utilizados por las instituciones financieras, *trabajo propio de los entes de control del Estado* que, según los hechos analizados, ha sido mínimo en el período en que se produjo la crisis.
4. *De los hechos descritos* en la presente Síntesis se *desprenden un sinnúmero de indicios de responsabilidad*, los mismos que se han ido señalando en cada uno de los sucesos descritos en el presente documento. No obstante, la Comisión Investigadora considera que, a la luz de las limitaciones descritas en párrafos anteriores, el estudio podría ampliarse a otros actores, a otras fuentes, a otras técnicas de investigación y a otras instituciones especializadas.
 5. Obviamente, como se desprende de la investigación realizada, las evidencias parciales no son aplicables a todos los casos. Existen casos en los que sí se han realizado auditorías al manejo de varias instituciones objeto de salvamento con recursos del Estado, como es el caso de las instituciones investigadas previamente por la Agencia de Garantía de Depósitos y por la C.C.C.C., cuyos resultados determinan la necesidad de que las autoridades judiciales resuelvan de inmediato las sanciones que disponen las leyes de la República.
 6. En los demás casos, se *sugiere que el señor Presidente de la República proceda a convocar* (posiblemente a través de la conformación de una nueva Comisión según se plantea en el numeral 16 a continuación) *a todos los entes del Estado que tienen bajo su responsabilidad la auditoría y control directo de los recursos del Estado* para que, a la brevedad posible, efectúe el seguimiento del destino final de los títulos y otros documentos a través de los cuales se perjudicó al erario nacional, con el fin de confirmar o desestimar las intenciones de irrogar tal perjuicio al Estado.
 7. *En el caso de la Corporación Financiera Nacional*, a pesar de que los informes técnicos y legales, así como las opiniones de anteriores Administradores de la institución y altos funcionarios del Banco Central y la Superintendencia de Bancos entrevistados coinciden en señalar con claridad que tal perjuicio se produjo, no es menos cierto que tales *testimonios y documentos deberán ser contrastados con una severa auditoría* en la que participen no solo los entes de control del Estado revisando la utilización de los CDRs y otros títulos desde el año 1999 hasta la presente fecha –con el fin de determinar los beneficiarios finales de los descuentos que, con el carácter de obligatorio, fueron concedidos por el Estado a través de la Corporación Financiera Nacional-, sino también representantes de

- entidades claves en donde reposa información complementaria respecto a las transacciones efectuadas con la Corporación Financiera, como son, entre otras: el Banco Central del Ecuador, las Superintendencias de Bancos y de Compañías, el Ministerio de Economía y Finanzas, la propia Agencia de Garantía de Depósitos, la Asociación de Bancos Privados, las Bolsas de Valores, el Consejo Nacional de Valores, y, por supuesto, los bancos privados que operaron con CDRs con la Corporación Financiera. De las auditorías y confrontación de documentos que se realicen entre aquellos que se encuentren disponibles en la Corporación Financiera Nacional y en todas las entidades mencionadas, se podrá determinar con mayor certeza la responsabilidad final de quienes ocasionaron el perjuicio a la Corporación Financiera Nacional.
8. ***Las cuantiosas pérdidas de 8.072 millones de dólares ocasionadas a la sociedad ecuatoriana se produjeron por decisiones políticas equivocadas*** adoptadas en el gobierno del doctor Jamil Mahuad. No obstante, existe amplia evidencia de que no actuó solo. A través de la gestación, manipulación, interpretación y tergiversación de un amplio conjunto de leyes y otras normas secundarias, se permitió que el país incurriera en dichas pérdidas, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos.
 9. ***Representantes de otros órganos de gobierno***, distintos al gobierno central, ***coadyuvaron para justificar tales decisiones equivocadas***. Así, desde la ***Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional, el Frente Económico, fundaciones cercanas a los Cabildos Municipales, órganos de control, organismos internacionales, etc.***, se tomaron decisiones que finalmente perjudicaron al Estado.
 10. ***De la investigación se desprende que desde el sector privado, varios de sus representantes en órganos de gobierno, ya sea directa o indirectamente, conocieron acerca de la adopción de medidas económicas a favor suyo o de sus gremios***. En el caso del sector financiero privado, esto es particularmente notorio.
 11. Cuando el ex Presidente Mahuad dicta el primer Decreto de “feriado bancario el 5 de marzo de 1999” y, posteriormente, el del “congelamiento bancario, mediante Decreto 685 de 11 de marzo de 1999”, lo hace basado en una declaratoria de emergencia nacional, que, según las fuentes receptadas, no reuniría los requisitos constitucionales y legales, porque no existía ni un caso de eminente agresión externa, guerra internacional, ni grave conmoción interna o catástrofes naturales, como lo exige el Artículo 180 de la Constitución Política de la República; ni tampoco habrían sido aplica-

bles, en consecuencia, las normas legales que desarrollan el precepto constitucional, esto es el literal k del Artículo 7, en concordancia con el Artículo 52 de la Ley de Seguridad Nacional, por lo que no habría existido sustento constitucional ni legal para tal declaratoria. En consecuencia, *se habría efectuado una auténtica maniobra fraudulenta al expedir los decretos, con el afán de favorecer a determinadas instituciones y/o personas privadas y, simultáneamente, perjudicar al Estado y a personas concretas, lo cual configuraría un primer elemento típico propio de los delitos penales económico – financieros.* En este caso, además, se habría configurado una confiscación de bienes prohibida por la Constitución de la República en el Artículo 33 que estipula “se prohíbe toda confiscación”.

12. Los fondos apropiados indebidamente, como se deja señalado, se encontraban circulando y actuando en el orden económico - social, propio de una economía llamada social de mercado, regulada por el conjunto de normas administrativas, de regulación de las actividades productivas, de distribución y de consumo, de carácter financiero y demás regulaciones de autoridad competente y que garantizan el funcionamiento de ese orden económico y social, con igualdad de oportunidades y respetando la libre competencia y la competi-

vidad. *Al tomar esos fondos arbitraria e ilegalmente, se habrían violado todas las normas que garantizan el funcionamiento del sistema, con lo cual se atentó contra ese orden económico - social, en forma irreversible,* lo cual es otro elemento típico de los delitos económico – financieros.

13. Es opinión de los miembros de la Comisión Investigadora que *el Estado debería recuperar estos fondos, ya sea en forma directa o ejerciendo el derecho de repetición en contra de las personas naturales y jurídicas que ocasionaron estos perjuicios.*

Para estos efectos, deberán emplearse todos los mecanismos legales y de administración de justicia vigentes y, en caso de requerirse, establecer jurídicamente los procedimientos que sean necesarios para alcanzar tal recuperación. Una vez logrado este objetivo, los fondos recuperados volverían a ser canalizados a través de líneas de crédito a favor de los sectores más necesitados del país.

Estas constataciones llevan a la Comisión Investigadora a la conclusión de que estos hechos, entre otros, ameritan que respecto al tema del proceso seguido en contra del Presidente Jamil Mahuad, y existiendo nuevos indicios que pueden llegar a constituirse en nueva prueba, se proceda a enviar toda la constatación recopilada a las autoridades

pertinentes, tanto del Ministerio Público como de la Corte Suprema de Justicia, para respaldar la reapertura del sumario luego del auto de sobreseimiento provisional dictado por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La Comisión Investigadora lamenta profundamente que por disposiciones legales expresas, un sobreseimiento definitivo dictado en este proceso por la misma Sala, no admite revisión ni reapertura alguna.

14. La Comisión Investigadora considera que a lo largo del período analizado, existirían indicios acerca de la existencia de delitos de acción pública especialmente en lo que tiene que ver con los hechos siguientes:

- i. En la redacción de la Constitución de la República de 1998, por la presunción de que la Disposición Transitoria No. 42, que contradice el Artículo 265, hubiese sido redactada y aprobada para permitir el uso de recursos públicos destinados a salvar a determinados bancos.
- ii. En la elaboración y posterior aplicación de la ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos, el impuesto al 1% a las transacciones financieras y la garantía ilimitada de depósitos, ocasionando enormes beneficios a deter-

minadas instituciones y el consecuente perjuicio a otras, al Estado y a personas naturales y jurídicas.

- iii. En el momento de entrega de créditos por parte del Banco Central del Ecuador, la emisión de bonos de la Agencia de Garantía de Depósitos, como la liquidación de los destinos de los fondos recabados por el 1% del impuesto a las transacciones financieras.
- iv. *En la administración de los recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos, así como de los bienes en dación en pago, manejados por los administradores de dicha institución.*
- v. Por la expedición de los decretos que crearon el congelamiento de los depósitos, la creación de los Certificados de Depósito Reprogramados y la reformulación de dicho decreto, para obligar la salida de recursos de capital de la Corporación Financiera Nacional.
- vi. La participación de aquellas personas naturales o jurídicas que sucretizaron sus deudas para licuarlas, posteriormente, al momento de la dolarización.
- vii. La intervención de personas naturales o jurídicas que aprovecharon los diferenciales cambiarios, entre el momento

de recibir un crédito en sucres y su posterior servicio en las deudas contraídas con el Banco Central del Ecuador.

15. En relación con el caso Filanbanco, remitiéndose a los hechos develados por la Agencia de Garantía de Depósitos, la Comisión Investigadora considera que antes de que prescriba la acción por estos hechos, de conformidad con el literal l del Artículo 180 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en concordancia con el Artículo 165 de la misma ley, es obligatorio que el Superintendente de Bancos y Seguros proceda a solicitar con la oportunidad debida se prosiga en la acción que se sigue contra los dueños de Filanbanco, como las normas legales le exigen, para evitar la impunidad de estas graves situaciones.

16. Debido a las facultades restringidas de *esta Comisión Investigadora* y puesto que es su obligación sugerir a todas las instancias públicas y privadas el estricto cumplimiento de la ley, *se permite sugerir* que, con el fin de profundizar en el alcance de los hechos irregulares detectados y descritos en este informe, el *señor Presidente de la República* debería *considerar la posibilidad de conformar una Comisión Auditora* compuesta por las máximas autoridades de todos los órganos contralores del sistema económico del país, esto es: Superintendencia de Bancos, Junta Bancaria, Contraloría General

del Estado, Superintendencia de Compañías, C.C.C.C., Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, Consejo Nacional de Valores y Secretaría General Anticorrupción. A éstas deberán sumarse representantes de las instituciones económicas más representativas del país con carácter de asesoras, en cuyo seno reposa invaluable información sobre las causas y efectos de la crisis financiera; entre otras, el Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas y la Agencia de Garantía de Depósitos. Se sugiere que a este grupo asesor se sumen representantes de las Cámaras de la Producción y de la Asociación de Bancos Privados.

Dicha Comisión Auditora debería encargarse de profundizar en el seguimiento de los diversos documentos entregados a la Comisión Investigadora y sobre todo en la auditoría de los títulos, certificados, pagarés, registros contables y demás documentos de respaldo de las operaciones que causaron perjuicio al país. Esta tarea obviamente rebasa las facultades y posibilidades físicas de la Comisión Investigadora, razón por la cual su implementación deberá correr a cargo de la nueva Comisión Auditora de la crisis financiera. Además, deberá poner en conocimiento del Ministerio Público todos los hechos que a propósito de sus investigaciones llegare a conocer y le brindará a dicho Ministerio toda la colaboración nece-

saría por iniciativa propia y a requerimiento de dicha Institución. De considerarlo procedente, podrá enviar una copia de este documento “Síntesis de los Resultados de la Investigación” al Ministerio Fiscal General del Estado para los fines consiguientes.

17. Esta Comisión Investigadora no puede dejar de sugerir al señor Presidente de la República, que convoque, si es posible, a una acción conjunta de toda la sociedad civil a través de sus organizaciones más representativas para frenar la impunidad, puesto que una crisis de la magnitud de la que se ha analizado en el presente documento, no puede pasar inadvertida. El Ecuador entero debe hacer conciencia de que la vulneración y devastación de las entidades del Estado, por acción u omisión de funcionarios provenientes tanto del sector público como del privado, le atañen directamente, porque las pérdidas ocasionadas deteriora-

ron la situación económica de la población y perjudicaron gravemente la ejecución de un conjunto de obras físicas, educativas, culturales y de derecho social.

Para viabilizar tal posibilidad, nos permitimos sugerir la conformación de una Comisión Supervisora de la Sociedad Civil, conformada por representantes, entre otras, de las siguientes instituciones: Las universidades; los gremios de trabajadores y campesinos; representantes de las mujeres; de los discapacitados; de las etnias indígenas y afroecuatorianas; de las Cámaras de la Producción; de la Asociación de Bancos Privados; de la Asociación de Editores de Periódicos; Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión; de las Asociaciones de Barrios; la Iglesia Católica; y, demás organizaciones religiosas debidamente reconocidas en el Ecuador.



