Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención: Contratación Pública y Modernización del Estado

La Determinación de Responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador

Wilson Vallejo Bazante

2014

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador				
•	Reconocimiento de créditos de la obra	O orootivo		
⊗	No comercial	© Creative		
▣	Sin obras derivadas	Commons		
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia				

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención: Contratación Pública y Modernización del Estado

La Determinación de Responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador

Wilson Vallejo Bazante

2014

CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACION DE TÉSIS/MONOGRAFÍA

Yo. Wilson Oswaldo Vallejo Bazante, autor de la tesis titulada: "La Determinación de Responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador", mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción; que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister del Programa de Maestría en Derecho, mención Contratación Pública y Modernización del Estado, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

- 1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico como usos de red local y en internet.
- Declaro en caso de presentarse cualquier reclamación por parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, que asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
- 3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, septiembre de 2014.

Wilson Vallejo Bazante

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención: Contratación Pública y Modernización del Estado

La Determinación de Responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador

Wilson Vallejo Bazante

Tutor: Dr. Genaro Eguiguren

Quito, 2014

Resumen

El presente trabajo analiza los cambios introducidos en el procedimiento de determinación de responsabilidad a cargo de la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la expedición, en el año 2008, de la Constitución de la República del Ecuador.

Abstract

This document analyzes the changes in the liability determination methodology in charge of the Comptroller General as a result of the expedition of the new Constitution of the Republic of Ecuador in 2008.

Dedicatoria:

A la Vero, Amalia y Luciana, que me llenan e inspiran, y a Tomás.

Agradecimiento

En especial, al Dr. Genaro Eguiguren por su guía, y a los docentes del programa de Maestría por su generosidad intelectual.

ÍNDICE

INTO	DUCCIÓN				
CAPI	TULO I				
EL DEBIDO PROCESO SEGÚN EL					
ACTUAL MARCO CONSTITUCIONAL					
1.1	Concepto y definición de debido proceso.	10			
1.11	Características del debido proceso.	13			
1.111	Evolución del debido proceso respecto de la Constitución				
	de 1998.	16			
I.IV	Principios de la actividad pública previstos en la Carta				
	Suprema.	23			
CAPÍTULO II					
EL PROCESO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES					
POR	POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. 26				

II.I Competencias constitucionales asignadas a la Contraloría				
	General del Estado.			
	11.1.1	Competencia para la determinación de		
		Responsabilidades.	31	
	11.1.11	Capacidad normativa.	33	
II.II Procedimientos aplicables al proceso de determinación				
	de responsabilidades.		35	
	11.11.1	Ejecución del control.	37	
	11.11.11	Procedimientos posteriores al control.	41	
	11.11.111	Impugnación judicial de las decisiones sancionatorias		
		de la Contraloría General del Estado.	43	
CAPÍ	TULO I	II		
EVOL	UCIÓN	DE LOS PROCEDIMIENTOS DE		
DETE	RMINA	ACIÓN DE RESPONSABILIDADES		
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO			45	
III.I	Procedimientos anteriores a la vigencia de la actual			
	Const	itución.	52	

	111.1.1	Estructura de los Procedimientos	55
111.11	Norm	as dictadas desde el 2008	56
	111.111.1	Normas relacionadas con el ejercicio de las competencias	
		atribuidas a la Contraloría General del Estado.	57
	. .	Normas relativas al proceso de determinación.	59
111.111	Anális	sis de los cambios introducidos en el proceso determinatorio.	62
CONCLUSIONES		66	
RECOMENDACIONES		68	
BIBLIOGRAFIA		71	
ANEX	ANEXO 1		75
ANEX	ANEXO 2		77
ANEXO 3		93	
ANEXO 4			95

CAPITULO I

FI DEBIDO PROCESO

SEGÚN FLACTUAL MARCO CONSTITUCIONAL

1.1

CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE DEBIDO PROCESO

En general, entendemos por debido proceso al conjunto de derechos y garantías que, consagrados en la Constitución y en la Ley, orientan y avalan la adopción de resoluciones por parte de los poderes públicos frente a los ciudadanos, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo.

Definiciones acerca de qué es el debido proceso existen muchas y muy variadas, la mayoría de ellas enmarcadas en el ámbito del derecho penal, en donde tal concepto tiene su origen más evidente, el que, para la mayoría de autores se encuentra, a su vez, en el derecho anglosajón. En efecto, como señala Toro Cornejo, los primeros antecedentes del derecho al debido proceso se pueden encontrar en la Carta Magna Inglesa de 1215, cuyo artículo trigésimo noveno, traducido por Arturo Hoyos, señala "...ningún hombre libre será aprehendido, hecho prisionero, puesto fuera de la ley o exiliado ni en forma alguna arruinado, ni

iremos ni mandaremos a nadie contra él, excepto mediante el juicio de sus pares o por la ley de la tierra...".1

Oteiza, aparte de concordar con lo antes señalado, ratifica la importancia de la Carta Marga inglesa, al señalar que la misma fue evolucionando en los reinados posteriores, "hasta recibir bajo el reinado de Eduardo III, en 1354, la idea de ´due process of law´. A finales del siglo XIV la Carta Magna se constituyó en el símbolo de Constitución Británica".²

De ese primer esbozo, hasta una aplicación más consistente, debieron pasar algunos años, hasta llegar a las revoluciones americana –de independencia de Inglaterra- y francesa, que sin duda marcan el origen del constitucionalismo moderno.

En ésta tónica, en relación al derecho penal, sin referirse específicamente al debido proceso, Rubianes lo describe cuando afirma "...se requiere en el juicio criminal el respeto de sus formas sustanciales, que son: la acusación, la defensa, que se haya dado noticia al acusado de la instauración de los procedimientos en juicio y razonable oportunidad para que pueda exponer y defender sus derechos, la prueba y la sentencia dictada por jueces naturales...".

Concordante con aquella expresión Zabala Baquerizo señala, ya en forma expresa, que el debido proceso se refiere "...al respeto a los derechos humanos

¹ Ibed, Toro Cornejo, *El Derecho al Debido Proceso*, Santiago de Chile, Edit. El Jurista, 2012, página 21.

² Eduardo Oteiza, y otros, *Debido Proceso*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003, página 7.

en la Administración de Justicia Penal, que como sabemos se refieren a aquellos derechos fundamentales que le son reconocidos a cualquier persona...".4

Existen también otras concepciones más amplias y modernas, que abarcan no sólo el ámbito jurisdiccional penal sino que, partiendo de aquel se extienden a todo el sistema jurídico e incluso al régimen administrativo. En éste último caso, especialmente en relación con la adopción de resoluciones y/o la emisión de toda clase de actos administrativos -cuyo origen incluso podría situarse en la quinta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, que data de diciembre de 1791, en la cual, aparte de referirse el hecho de que nadie podrá será responsabilizado por un delito grave sino previa acusación proveniente de un Gran Jurado-, se dice, lo que sin duda es un gran avance para la materia de nuestro análisis, que tampoco podrá ocuparse la propiedad privada para uso público, sino previo el pago de una justa indemnización; es decir, se señala ya que la administración en el ejercicio de sus potestades, aún en busca del bienestar colectivo, no puede atropellar el interés privado.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia, ha definido al debido proceso "...como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia...".

⁴ Jorge Zabala Baquerizo, *El debido Proceso Penal*, Guayaquil, Edit. Edino, 2002, página 25, citado por Hermes Sarango, *El debido proceso y el principio de motivación de las resoluciones judiciales*, Quito, Edit. Ecuador, 2013, página 24.

⁵ http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-089-11.htm

CARACTERÍSTICAS DEL DEBIDO PROCESO

De las varias fuentes doctrinales que se pueden estudiar en relación al debido proceso, no es fácil llegar a concluir cuáles son las características comunes que se consideran como parte de aquel, mas sin embargo, en todos los casos se puede sin duda extraer una conclusión: el debido proceso se relaciona íntima e inseparablemente con la garantía de la defensa procesal, que en nuestro caso, está elevada al rango constitucional, por así preverlo el número 7 del artículo 76.

Ahora, no basta con que la Norma Suprema reconozca el derecho a la defensa, y las garantías de éste, sino "...el acento en el grado de cumplimiento y no en la mera enunciación. Se habla de garantías porque están ahí para exigir su observancia. Son algo cuya verificación es perfectamente controlable..."⁶.

En efecto, dentro de todo proceso en el que se discutan derechos u obligaciones, nuestra Constitución garantiza, entre otros, los siguientes derechos fundamentales:

 a. No ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, incluido claro está aquellos administrativos, de los cuales se pueden derivar sin duda obligaciones o afectaciones a las personas;

⁶ Francisco Ramos Méndez, *El Sistema Procesal Español*, citado por Alex Carocca, *La Garantía Constitucional de la Defensa Procesal*, Edit. Olejnik, Santiago de Chile, 1998, citado por Ibed, Toro Cornejo, El Derecho al Debido Proceso, Ob. Cit, páginas 159 y 160

como son sin duda los generados como consecuencia del control del uso y utilización de los recursos públicos.

- b. Contar con los medios y el tiempo necesarios para la defensa, lo cual implica, desde luego, que no puedan haber procesos sumarios;
- c. El que las resoluciones de la administración pública deben ser motivadas y argumentadas, ya que no basta con señalar la norma o principio en el que se fundamenta, sino explicar cómo éstos se aplican al caso en concreto; y,
- d. El derecho a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decidan derechos, el cual se vincula en forma directa con el de ser juzgado en forma imparcial, por personas competentes e independientes, aún en sede administrativa.

En todo caso, y de manera general, todas las características señaladas por la doctrina, así como aquellas que hemos dejado brevemente señaladas, se pueden resumir, como señala Ferrajoli, citado por Cueva, de una manera simple y clara en cuatro grupos: "a) negativas; b) positivas; c) primarias; y, d) secundarias", siendo las negativas aquellas que implican un no hacer que vulnere derechos; las positivas, por el contrario, requieren de un accionar, en este caso de la administración para garantizar los principios constitucionales.

Las primarias por su parte, son las señaladas por la propia Carta Constitucional tendientes a impedir que, por un lado, se produzcan regresiones en

⁷ Luigi, Ferrajoli, *Derechos y Garantías*, Madrid, Edit. Trotta., 2010, página 5, citado por Luis Cueva Carrión, *El Debido Proceso*, Quito, Ediciones Cueva Carrión, 2013, página 133.

los derechos; y, por otro, a desarrollar aquellos de manera progresiva, como lo señala, por ejemplo, el número 8 del artículo 11 que en forma expresa dispone:

"El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos".⁸

Finalmente, las secundarias son todas aquellas vías previstas, tanto administrativa como judicialmente, a efectos de exigir y/o garantizar el cumplimiento de los derechos e, incluso, el resarcimiento de los eventuales perjuicios ocasionados a causa de una violación de éstos.

En definitiva, como señala Oteiza citando la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 16/87, "...el debido proceso legal abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración judicial...", a lo que habría que agregar también la administrativa.

⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008., Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2008, página 10.

⁹ Eduardo Oteiza, "El Debido Proceso y su Proyección sobre el Proceso Civil en América Latina", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Otro, Coordinadores., La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2009, página 545.

EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DEBIDO PROCESO

RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1998

A raíz de la expedición de la actual constitución –20 de octubre de 2008-, de conformidad con el texto previsto en aquella, el Ecuador pasó de un "...estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, y multiétnico..." a uno "...constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico..." 11.

Surge entonces una primera inquietud: ¿Qué es un estado constitucional de derechos y justicia?, e inmediatamente otra: ¿Existe en la práctica alguna diferencia con respecto al anterior concepto de estado social de derecho; o, se trata simplemente de un tratamiento semántico diferenciado para dos conceptos iguales?

A fin de absolver la primera inquietud, resulta necesario efectuar un análisis detallado relacionado con el debido proceso, partiendo para ello de las normas relacionadas con los derechos y garantías en cada uno de los cuerpos

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998., Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 1998, página 1, artículo 1.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008., Ob. Cit. página 8, artículo 1.

constitucionales que han regido en nuestro sistema en los últimos quince años, y no limitar aquel a la simple lectura de los primeros artículos.

Comencemos por la Carta Fundamental expedida en el año 1998, la que a partir del artículo 93, Título III "De los Derechos, Garantías y Deberes", capítulo VI "De las garantías de los derechos", sección primera, contemplaba el Habeas Corpus, el Habeas Data y la Acción de Amparo como las garantías constitucionales tendientes a precautelar el goce efectivo de los derechos a la libertad; al acceso de las personas a los documentos y bancos de datos sobre sí misma y sobre sus bienes; y, a requerir la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar o remediar la violación de cualquier derecho consagrado en la Constitución o en tratados internacionales.

Por su parte, el artículo 18 preveía que los derechos y garantías establecidos en la Carta Fundamental; así como en los tratados internacionales eran directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad; que respecto de tales derechos y garantías, se debía estar a la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de aquellos; y finalmente, que ninguna persona, incluidas las autoridades podían exigir condiciones o requisitos no previstos constitucional o legalmente para el ejercicio de los derechos.

En cuanto al debido proceso, el artículo 24 de la Constitución de 1998, preveía en resumen, la presunción de inocencia; la necesidad de tipicidad previa a la conducta que se pretendía sancionar; la aplicación de la ley menos rigurosa y el

indubio pro reo; la proporcionalidad entre infracciones y sanciones; para el caso de la detención, el derecho a conocer los motivos de la misma y la autoridad de la que emanó la orden, que no podía ser sino el Juez competente y en los casos previstos en la ley; el derecho a guardar silencio, solicitar la presencia de un abogado, y a comunicarse con un familiar u otra persona a su elección; el no ser interrogada la persona, ni para fines investigativos, sin la asistencia de un defensor particular o público; la limitación de la duración de la prisión preventiva; el no ser obligado a declarar contra su cónyuge o parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni contra sí mismo; en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal; el que las pruebas obtenidas con violación de la Constitución o la ley carezcan de fundamento, entre las principales. Más adelante nos referiremos específicamente a la necesidad de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

Respecto de la supremacía constitucional, el artículo 272 en forma expresa señalaba que: "...La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones. Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior". ¹² En concordancia con aquello, si bien el artículo 274

¹² Constitución Política de la República del Ecuador, Ob. Cit., página 34.

preveía que cualquier juez o tribunal estaba facultado para declarar inaplicable cualquier norma contraria a la Constitución, tal potestad se extendía únicamente a los procesos en los que tal inaplicabilidad haya sido declarada.

Finalmente, en cuanto a la interpretación constitucional, el artículo 284 señalaba que aquella era una competencia asignada al legislativo; y, quizá aquí radicaba, como veremos más adelante, el vicio en cuanto al evidente avance que en materia de derechos y garantías representó la Constitución de 1998.

Vayamos ahora a la actual Carta Política, aun cuando éste último término — *Política*- haya sido eliminado de su título; y para ello, dado que mucho se ha hablado y escrito acerca del cambio que aquella representa, resulta interesante partir precisamente de una de esas opiniones, expresada en este caso, por un jurista de reconocida trayectoria en el ámbito constitucional ecuatoriano. En efecto, a criterio del Dr. Jorge Zavala Egas, la esencia del cambio que produce la Constitución de 2008 en relación a la anterior, se resume en:

"...1. Los derechos constitucionales no obstante ser normas- principios de rango jerárquico supremo, no pasaban de ser garantías subjetivas de libertad dirigidas fundamentalmente al Ejecutivo, sin embargo no al legislador.

2. Estos porque el único intérprete auténtico de la norma constitucional era el legislador y, 3. En consecuencia, no existía la función objetiva de los derechos como normas-principios que rigiesen *sobre* el legislador y la ley. Más bien

esa realidad objetiva de los derechos se concretaba siempre a través del legislador y de la ley y no desde la Constitución..."¹³.

Si bien en cuanto al debido proceso la actual Carta prevé, en general, principios ya considerados en la del año 98, la diferencia se da en mi criterio por dos situaciones fundamentales. La primera, como lo explica Zavala Egas en el texto transcrito, en cuanto a la interpretación constitucional, cuando en el artículo 429 se señala que: "...La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia..." es decir se sacó aquella de la esfera legislativa para encargársela a los Jueces, en este caso, a los de la Corte Constitucional.

La segunda, a través de la configuración o desarrollo de un sistema jurídico en el cual los derechos, normas y principios previstos en la Constitución son el punto de partida y de llegada para los desarrollos normativos, sean legales o reglamentarios; y más aún, directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier autoridad o servidor público, administrativo o judicial, aun de oficio e incluso a falta de norma, según lo señala el número 3 del artículo 11.

Respecto de la configuración del sistema jurídico mencionado antes, emana clara y sin lugar a dudas del artículo 84 que obliga -no solo el Legislativo-, sino a todo órgano con potestad normativa, a "...adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los

¹³ Jorge Zavala Egas, *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica,* Guayaquil, Edilex S. A. Editores, 2010, página 122.

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 71.

tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución..."¹⁵, es decir, se contempla lo que Luis Prieto denomina *rematerialización constitucional*, que, citando a *Ferrajoli*, la resume como sigue de manera muy clara y elocuente:

"...el neoconstitucionalismo tal vez no agote la riqueza de contenidos y exigencias derivadas del garantismo [...] pero sí encarna su presupuesto indispensable; es decir, el garantismo sólo puede prosperar en el marco del Estado constitucional de Derecho, pues su núcleo fundamental consiste en que la regla de las mayorías no ha de valer siempre y para todo [...] en líneas generales, lo que luego llamaremos «rematerialización constitucional» [...] consiste básicamente en someter el juicio de validez de las leyes no sólo a criterios formales o relativos al órgano competente y al procedimiento (quien legisla y cómo lo hace), sino también a los criterios sustantivos o de contenido que proporcionan los derechos constitucionales, tanto civiles y políticos como los sociales" 16.

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 23.

Luis Prieto Sanchís, Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Madrid, Edit. Trotta, 2009, páginas 104 y 105.

Es claro sin embargo que, siendo la Constitución del 2008 una creación normativa -al igual que el resto del Derecho-, pueden existir diferencias entra el deber ser y la realidad; precisamente en ese contexto, nos interesa con el presente análisis determinar si, respecto de un área importantísima pero al fin limitada del derecho administrativo, como es aquella relacionada con el control de los recursos públicos y, puntualmente con la posibilidad del establecimiento de sanciones derivadas del mentado control, hemos dado o no pasos hacia la instrumentalización del Estado constitucional de derechos y justicia, como reza nuestra Constitución.

No podemos perder de vista que, en relación con la potestad sancionatoria conferida a la administración pública, los derechos al debido proceso deben estar presente no solamente en el proceso administrativo respectivo, sino desde los antecedentes que generaron aquel. Así, en el control de los recursos públicos, aun habiéndose respetado las normas y principios que garanticen la defensa en las fases de predeterminación y determinación de eventuales sanciones —que son posteriores a la auditoría-, si los hechos que generaron aquellos procesos — examen al control del uso de los recursos públicos - adolecen de vicios, aquellos se arrastraran necesariamente a la fase posterior y conllevaran su nulidad.

He ahí la importancia de cuidar y respetar las normas y garantizar los derechos, no solamente para que los ciudadanos sometidos a examen hagan correcto ejercicio de los mismos, sino también a fin de precautelar que las actuaciones de la administración, que generan empleo de tiempo y recursos, no sean nulitados por omisiones que debieron haberse observado.

LIV

PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

PREVISTOS EN LA ACTUAL CARTA SUPREMA

En forma expresa, el Art. 227 de la Constitución señala de modo general que "...La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación...". 17

¿Qué implica aquello en relación al debido proceso?; y, por tanto, ¿cómo puede influir en nuestro análisis?. Las respuestas en realidad no se limitan a una sola, sino que tienen que ver con varias otras normas que entretejen lo que Prieto denomina como la "rematerialización constitucional".

En primer término, de conformidad con lo previsto por el Art. 225 de la Constitución, los principios referidos en el artículo 227 son obligatorios para todas las entidades que forman parte del denominado sector público, dentro de las cuales están, por supuesto, la Función Judicial -que en principio, según la concepción tradicional o restrictiva del debido proceso, debería ser la llamada casi con exclusividad a velar por aquel-, pero también las Ejecutiva, Legislativa, Electoral; y como no, la novísima de Transparencia y Control Social, de la que

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 44

forma parte la Contraloría General del Estado; los organismos del régimen autónomo descentralizado; aquellos creados por la Constitución o la ley para la prestación de servicios, o para el ejercicio de la potestad estatal etc., todos aquellos que, en definitiva, emiten actos administrativos que generan o puedan generar afectaciones a los derechos de terceros.

No obstante, la mirada debe ir más allá de aquello y considerar por ejemplo, que los derechos señalados tanto en la Constitución cuanto en los tratados internacionales, son "...de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte..." entre ellos, señalado en forma expresa así mismo, "...al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad..." sin que se requiera para ello condiciones o requisitos no previstos en la propia constitución o en la ley, ni se le pueda dejar en la indefensión en ningún caso.

Los razonamientos antes expresados, nos llevan inmediatamente a lo señalado por el número 13 del Art. 24 de la Constitución de 1998 y por la letra I), número 7 del Art. 76 de la actual Carta Suprema, en el sentido de que las resoluciones que adopten los poderes públicos -a través de sus funcionarios claro está-, deben estar debidamente motivadas. Al respecto, uno de los temores recurrentes en la administración pública, ha sido precisamente el de adoptar decisiones y el de delegar competencias para la expedición de tales actos, es

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, artículo 11 numeral 3ro., página 9

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, artículo 75, página 20

decir, un temor de doble vía, en un caso a asumir responsabilidades y, en otro, a "perder" competencias, ambas situaciones conllevan sin duda a la pérdida de eficiencia de la administración pública.

Lo deseable sería que, desde luego, transcurrido el tiempo necesario para la implantación y desarrollo de los preceptos constitucionales, no se llegue a concluir que aquello no se trató sino de lo que Ferrajoli denomina -refiriéndose a ¿qué es una constitución?-, las utopías del Derecho positivo que "...a pesar de no ser realizables perfectamente, establecen de todos modos, en cuanto derecho sobre el derecho, las perspectivas de transformación del derecho mismo en dirección de la igualdad en los derechos fundamentales..."²⁰.

²⁰ Luigi Ferrajoli, Democracia y Garantismo, Madrid, Edit. Trotta, 2da. Edición, 2010, página 33.

CAPITULO II

EL PROCESO DE DETERMINACIÓN

ADMINISTRATIVA DE RESPONSABILIDADES

POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Como consecuencia del proceso de control de los recursos públicos y, cuando aquello amerite, la Contraloría General del Estado tiene, en ejercicio de la potestad sancionatoria, la posibilidad de determinar, es decir, establecer responsabilidades administrativas y civiles culposas como veremos más adelante en detalle. No nos ocuparemos en éste análisis de los indicios de responsabilidad que señala la Constitución²¹, ya que por su propia naturaleza aquellos no implican un señalamiento de responsabilidades penales, al no ser esa una competencia de la Contraloría General del Estado.

Precisamente, al hablar de las eventuales sanciones derivadas de un proceso de auditoría, y considerando además que la Contraloría General del Estado enmarca sus actuaciones en el ámbito administrativo y no en el judicial, el elemento fundamental para la determinación de una sanción es la culpa y no el dolo, aun en los indicios de responsabilidad penal. Como refiere Ángeles de Palma:

²¹ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, artículo 212 numero 2, página 42.

"...Una de las claves del Estado de Derecho es garantizar el equilibrio entre el interés público y las garantías de las personas, por ello en el momento de la individualización de la sanción, debe entrar en juego el principio de culpabilidad como mecanismo de garantía de ese frágil equilibrio...la apreciación de la culpabilidad en la conducta del sujeto infractor, es una exigencia que surge directamente de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de legalidad en cuanto al ejercicio de potestades sancionadoras de cualquier naturaleza..."22

En cuanto a la citada facultad sancionadora, y refiriéndonos no a la Contraloría General, sino en general a la doctrina, hay que recordar previamente que ésta siempre ha generado más de una controversia, no obstante lo cual, como señala Morales Tobar aquella es uno de los pilares fundamentales de la administración pública, como en forma expresa lo deja sentando cuando dice que, "...Si no hay regulaciones claras y diáfanas no es posible que, la sociedad en su conjunto acate las reglas, o por mal interpretarlas, o no entenderlas, pero si a esas disposiciones no le acompañan cuestiones de sanción, las mismas corren el riesgo de no ser obedecidas, por ello es que conforme lo dice Nieto, la Potestad

²² Ángeles de Palma del Teso, "Principio de Culpabilidad: Definición y Aplicación a las personas físicas", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas, Madrid, Edit. lustel., 2010, páginas 703 y 704.

Administrativa Sancionadora, le da un sustento firme al Derecho Administrativo..."²³.

En la misma tónica, pero en un contexto más amplio que el arriba señalado, Prieto refiriéndose al positivismo jurídico, señala que la teoría de éste puede resumirse, entre otros aspectos, en la tesis de la relación entre el Derecho y la fuerza, "...Bien en el sentido de que la fuerza o el poder son el fundamento del Derecho, bien en el sentido de que la fuerza es indispensable para la realización del Derecho, bien, en fin, concibiendo Derecho y fuerza como facetas de una misma realidad..."²⁴, elemento que *–la fuerza-*, para el caso que nos ocupa, se traduce precisamente en la potestad sancionadora.

En el caso específico de la Contraloría General del Estado, la fuerza referida por los tratadistas, se hace evidente no solo en la mencionada potestad para establecer sanciones a quienes son funcionarios públicos, y tienen por tanto la obligación constitucional y legal de rendir cuentas de los recursos que administran; sino más aun cuando tales responsabilidades pueden imponerse en contra de terceros²⁵ ajenos en principio a la administración, pero vinculados con ésta, generalmente a través de un vínculo contractual. Dichos terceros deben, desde luego en base a las garantías del debido proceso, ser notificados y, en general, tomados en cuenta dentro del proceso de auditoría, como lo señala la

²³ Marco Morales Tobar, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011, página 323.

Luis Prieto Sanchís, Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Ob. Cit., página 27, notal al pie 19.
 Ver, entre otros, el Art. 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría, que respecto de la ejecución e imposición de sanciones señala que aquellas serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros.

propia ley del órgano de control, por ejemplo, en relación a la existencia de opiniones divergentes de "...los auditores gubernamentales y los servidores o ex servidores de la institución del Estado auditada, o de terceros relacionados..." las que de no ser resueltas en el curso del examen, deberán constar expresamente en el informe.

11.11

COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

ASIGNADAS A LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Como se señaló ya, a partir de la expedición de la constitución del año 2008, el organismo encargado del control de los recursos públicos, pasó a integrar la denominada Función de Transparencia y Control Social.

En cuanto a competencias, las actuales no difieren en demasía de las señaladas en la Carta de 1998, en cuanto a la facultad para determinar responsabilidades civiles y administrativas, en caso de haberlas, así como indicios de responsabilidad penal; para dictar la normativa para el cumplimiento de sus funciones –la que se analizan más adelante-; así como para asesorar en los temas de su competencia. Si señala la norma actual –artículo 212, número 1-, a diferencia de a anterior, que la Contraloría General del Estado dirige "...el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y

²⁶ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, R.O. Suplemento No. 595 del 12 de junio de 2002, Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2002, artículo 91, página 18.

del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos...". 27

Aparte de aquello, que consolida al máximo nivel normativo el tema de la unidad del control de los recursos públicos en el ente rector de los mismos, que ya estaba previsto legalmente desde el año 2002²⁸, también se consagra que le compete al órgano de control el velar por el cumplimiento de los objetivos de las instituciones del Estado y, claro, de las personas jurídicas privadas que manejen recursos públicos, lo que sin duda ha venido generando un cambio en el enfoque de los procesos de auditoría, con una orientación marcada hacia la gestión.

En cuanto a la asesoría que la Contraloría General del Estado está obligada a brindar, aquella tiene dos vías: la primera, a través de las recomendaciones constantes de los informes de auditorías y exámenes especiales, las que de conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado son de cumplimiento obligatorio, y que tienen por objeto mejorar la gestión de las instituciones auditadas; la segunda, a través de pedidos específicos y puntuales formulados al Contralor General, los que son canalizados por medio de las distintas unidades administrativas delegadas para aquello, de conformidad con el tema del que se trate.

²⁷ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 42.

²⁸ Lev Orgánica de la Contraloria General del Estado, Ob. Cit., artículo 14, página 4.

que corresponde al ente de control "Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores...". ³⁰ El procedimiento específico para tal determinación, los veremos más adelante, en éste mismo capítulo (II.II).

Hay que resaltar claro, que lo antes señalado, debe constituir la excepción, ya que como es lógico, la ley parte del principio de la presunción de legitimidad, es decir, que salvo pronunciamiento en contrario por parte de la Contraloría General, se presume que las actuaciones de las instituciones sujetas a su control, así como las de sus funcionarios son legítimas y, por tanto, no susceptibles de observación.

Finalmente, el Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 35 reitera que compete a ese organismo "como consecuencia de la realización de auditorías y exámenes especiales, cuando exista mérito para ello, determinará responsabilidades administrativas, civiles culposas...Las responsabilidades administrativas y los sujetos de las mismas serán determinados por la Contraloría General, y la aplicación de las sanciones estará a cargo del máximo nivel directivo de la entidad auditada; sin embargo, si dejare de hacerlo, lo hará la Contraloría General. Las responsabilidades civiles culposas serán determinadas por la Contraloría General...". 31

³⁰ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 8.

Reglamento General a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 119 de 7 de julio de 2003, Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2003, página 8.

PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Una de las consecuencias derivadas del control de los recursos públicos, quizá la principal desde el punto de vista de los relacionados con el proceso de control, sean estos funcionarios públicos o terceros vinculados por medio de relaciones contractuales, es la posibilidad de que, cuando aquello amerite, se establezcan responsabilidades civiles y/o administrativas por parte de la Contraloría General del Estado.

Como se ha señalado ya a lo largo de éste análisis, el fundamento para tal determinación, partiendo de la Constitución, se desarrolla en la Ley y en el Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; así como en aquella normativa interna que, como hemos mencionado ya y como veremos más adelante, está facultado a expedir el Contralor General.

Así, el número 2 del artículo 212 de la Constitución señala taxativamente que corresponde al órgano de control de los recursos públicos "Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas...relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control".²⁹

Por su parte, la Ley, en varias de sus normas desarrolla la competencia constitucional materia del análisis; y, en particular el artículo 31, número 34, refiere

²⁹ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 42.

11.1.11

CAPACIDAD NORMATIVA

Quizá una de las competencias más importantes otorgadas por la Constitución y la Ley a la Contraloría General del Estado, es la de "Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones", 32 no obstante lo cual, es también la que normalmente pasa más desapercibida.

Ahora bien, ¿De dónde nace tal potestad? y ¿Cuál es el alcance de aquella?, respecto de la primera inquietud, sería equívoco el detenerse en el evidente y señalado ya origen constitucional de tal competencia, ya que lo realmente importante es desentrañar en cual de aquellas categorías doctrinales de reglamentos encaja, precisamente para determinar en base a aquello el alcance de tal competencia.

Al partir del presupuesto inicial de que la competencia normativa asignada al Contralor General es reglamentaria, nos encontramos con dos posibilidades: que la misma encaje dentro de los reglamentos conocidos como delegados; o, en su defecto, de aquellos doctrinalmente llamados autónomos.

Para entender la diferencia entre ambos, resulta especialmente útil la mención que hace Morales Tobar, para quien los "...reglamentos autónomos son todos aquellos que se dictan sin que necesariamente exista una ley formal que así

³² Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 42

lo disponga...";³³ por el contrario, los reglamentos delegados, son aquellos que dictan en base a una habilitación legal que es conferida mediante ley, instrumento éste que debe contener la referencia no sólo en cuanto al órgano investido de tal delegación, sino también en relación con los términos de la misma, como refiere el mismo autor, citando a Francisco Tinajero.

Bajo esta premisa, es claro que la potestad conferida por la Constitución al Contralor General, encaja dentro de la primera categoría de reglamentos antes citados, es decir, de aquellos que la doctrina considera como autónomos, ya que, hay que entender que la mención que hace la ley del organismo de control, en el artículo 31, en cuanto a que compete a la Contraloría General del Estado: "...22. Dictar regulaciones de carácter general para la práctica de la auditoría gubernamental; la determinación de las responsabilidades de que trata esta Ley; el control de la administración de bienes del sector público; y, las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; 23. Emitir y actualizar para su funcionamiento interno los reglamentos: orgánico funcional; de administración de personal de su competencia que incluirá la escala de remuneraciones mensuales unificadas y el régimen propio de remuneraciones; y, los demás que fueren necesarios...", no hace sino reconocer tal autonomía constitucional, lo que se ratifica cuando en el texto legal el legislador emplea frases como: "y las demás que sean necesarias", lo que por tanto no encaja dentro de las características que debe reunir la delegación, según se refirió antes.

³³ Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*,Ob. Cit., página 15.

PROCEDIMIENTOS APLICABLES A

LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Una vez que, de acuerdo con lo antes expuesto, han quedado claramente determinadas las competencias asignadas al ente encargado del control de los recursos públicos en el Ecuador, es necesario profundizar en el análisis específico de los procedimientos aplicables y aplicados al caso de la determinación de responsabilidades administrativas y/o civiles culposas.

Para ello, y ya que hemos venido hablando a lo largo de éste análisis del debido proceso, es necesario reiterar la profunda vinculación que debe existir entre las competencias sancionatorias y las garantías, especialmente el derecho a la defensa de los funcionarios y de aquellos terceros relacionados con cualquier examen a la utilización de fondos públicos.

Para resaltar aquello, debemos dejar claro que el proceso de determinación de eventuales responsabilidades derivadas del uso de recursos públicos, no es, contrariamente a lo quizá podría pensarse, un proceso sancionatorio disciplinario; como sí lo son, por ejemplo, todos aquellos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público; y, si bien al igual que aquellos procesos –disciplinarios- puede terminar en responsabilidades administrativas de multa y/o destitución, su naturaleza es eminentemente distinta; así para entender claramente la diferencia, conviene ejemplificarla.

Cualquier autoridad de las instituciones del Estado sujetas a la Ley Orgánica del Servicio Público, luego del proceso pertinente, en este caso de un sumario administrativo, podría resolver, con fundamento en el Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público la destitución de un servidor que no asista a trabajar injustificadamente por tres o más días laborables; o que, por el contrario asista a su lugar de trabajo pero bajo el efecto de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Entre aquellas autoridades, podría desde luego estar también el Contralor General respecto de los funcionarios de la entidad por él representada, en ese caso, estaría el Contralor General ejerciendo su potestad sancionatoria disciplinaria, mas no aquella misional relacionada con el control de los recursos públicos.

Esta diferencia entre una sanción disciplinaria, y otra derivada del ejercicio del control gubernamental, la podemos extraer claramente del concepto acerca de la primera de aquellas -potestad disciplinaria a la que están sujetos los funcionarios públicos- que señala Tomás Quintana López, quien refiere que ésta "...viene a ser la capacidad que ostenta cualquier organización, con independencia del tipo que sea, para castigar las conductas de aquellos sujetos que, formando parte de las mismas, contravienen las reglas que la regulan, sobre la base de que con ello eventualmente se puede poner en peligro o llegar a perjudicar la propia consecución de los objetivos que justifican la existencia misma de la organización...".³⁴

³⁴ Tomás Quintana López, "Empleados Públicos, Régimen Disciplinario", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas, Madrid., Edit. Iustel, 2010, página 366.

Independientemente de aquello, como señala Martha Inés Palacio, citando un fallo de la Corte Constitucional Colombiana, "Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales. De consiguiente, los principios que rigen todo procedimiento deben necesariamente hacerse extensivos a todas las disciplinas sancionatorias en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia". 35

Alguna aclaración hemos hecho sin embargo ya, respecto a que no todas las garantías aplicables al proceso sancionador penal lo son al proceso administrativo.

I.II.II

EJECUCIÓN DEL CONTROL

Como lo refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en sus artículos 6 y 9, el control de los recursos públicos se ejecuta por medio de: control interno, esto es, aquel proceso que es de responsabilidad de cada una las instituciones del Estado sometidas a la referida ley, así como de los funcionarios de aquellas "...que proporciona seguridad razonable de que se protegen los

³⁵ Martha Inés Palacio Jaramillo, *Debido Proceso Disciplinario*, Bogotá, Edit. Librería del Profesional, 2001, página 50.

recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales..."³⁶; y, a través del control externo, éste último, para los fines del presente análisis, ejecutado por parte de la Contraloría General, el que "...consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos...", ³⁷ que se ejecuta por medio de exámenes especiales, auditorias financiera, de gestión, de obras públicas y/o de aspectos ambientales, mediante la utilización de normas y técnicas de auditoria nacionales e internacionales.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley citada, el ejercicio del control de la utilización de los recursos públicos asignado a la Contraloría General del Estado, debe ser objeto de una planificación previa, para lo cual, mediante Acuerdos expedidos por el Contralor General, se expide anualmente el documento denominado "Plan Anual de Control", que contiene básicamente el detalle de: a) las actividades a ejecutarse por cada una de las Unidades tanto internas —de la propia entidad auditada, las que de conformidad con el artículo 14 dependen técnica y administrativamente de la Contraloría General- como de aquellas externas —Direcciones Nacionales o Delegaciones provinciales de la Contraloría General; b) las entidades a examinarse; c) los periodos a observarse; y, d) el tiempo destinado para tal acción.

También forman parte del plan anual los imprevistos que se puedan presentar, lo que si bien en principio podría por la simple lectura parecer un

³⁶ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., páginas 3 y 4

³⁷ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., artículo 18, página 5.

contrasentido, no es sino aquel porcentaje de tiempo –horas/hombre- que se considera en el Plan, pero que no se asigna a ninguna acción de control específica, sino que se deja abierto para atender necesidades urgentes de control que no pudieron preverse o planificarse, como podrían ser por ejemplo, las constantes de notas de prensa, como la inserta a continuación³⁸, que requiere de un análisis urgente que determine las causas y, de ser el caso las responsabilidades pertinentes, al tratarse de una obra pública.



³⁸ http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-derrumbe-del-puente-santa-rosa-dejo-12-heridos-603987.html

En todo caso, sea que la acción esté planificada o que se ejecute como imprevista, se emite una orden de trabajo, que no es sino aquel documento interno suscrito por el Director de Control o Delegado Provincial, en virtud de delegación conferida por el Contralor General, dirigido al Supervisor, con el que se le asigna el trabajo, se conforma el equipo de auditoría, se específica la entidad a auditarse, el periodo objeto del examen, los objetivos de la actividad de control y el tiempo asignado para la ejecución.

Si bien dicho documento es en principio interno, el mismo es fundamental para el ejercicio del control y el debido proceso materia del presente análisis, ya que en él se asigna la competencia a los funcionarios de la Contraloría General designados para ejecutar el control, quienes claro está no pueden rebasar aquella, en virtud del principio de legalidad objetiva que, como señala Morales Tobar, implica que el procedimiento administrativo, en este caso, el relacionado con el control de los recursos públicos, "además de la protección y promoción de los derechos de los administrados se orienta a la salvaguarda de la norma jurídica objetiva con 'el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo', en concordancia con la vigencia del orden jerárquico del ordenamiento jurídico". 39

³⁹ Marco Morales Tobar, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Ob. Cit., páginas 100 y 101.

11.11.11

PROCEDIMIENTOS POSTERIORES AL CONTROL

Una vez que la auditoría o examen especial han sido ejecutados, y los correspondientes informes se han aprobado por parte del Contralor General del Estado, o el delegado de éste -de conformidad con lo previsto por el Art. 26 de la Ley Orgánica del Organismo de control⁴⁰-, se da curso a varios procesos internos. Unos, meramente administrativos, tales como registrar, fotocopiar y elevar a la página web el informe para que, de ser el caso, pueda ser consultado por quien tenga interés en aquel a través de la página web institucional; remitir una copia a la máxima autoridad de la entidad examinada para su conocimiento y aplicación de las recomendaciones, etc.

En lo fundamental, se inicia también cuando aquello amerite, el proceso de determinación de responsabilidades, al cual nos referiremos en detalle en el siguiente capítulo de éste trabajo, justamente con el fin de analizar la variación entre el desarrollo de aquellos antes de la expedición de la nueva Constitución, y el seguido actualmente.

En todo caso, cabe señalar que éste proceso posterior que concluye con una resolución definitiva en la instancia administrativa, implica un análisis de los antecedentes constantes en el informe, de los descargos presentados por los auditados dentro del curso de la auditoria y/o examen. En resumen, es una nueva oportunidad que tiene tanto la entidad cuanto los funcionarios y los terceros

 $^{^{40}}$ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 5.

relacionados con el control de los recursos públicos, para analizar sus propias actuaciones.

También es desde luego, una oportunidad para la Contraloría General de enmendar o corregir eventuales falencias —cuando sean subsanables claro está-, en las que pudo incurrirse dentro del proceso de auditoría; o para hacer una nueva apreciación y valoración de los argumentos y elementos de descargo presentados hasta ese momento, los que generalmente se presentan luego de la o las comunicaciones provisionales de resultados, que deben cursarse para dar a conocer las distintas observaciones detectadas por la Auditoría; o luego de la conferencia final, en la que se da lectura al borrador del informe derivado del examen al control y uso de los recursos públicos.

11.11.111

IMPLIGNACIÓN JUDICIAL DE LAS DECISIONES

SANCIONATORIAS EXPEDIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL

Como se mencionó brevemente en el numeral que antecede, el procedimiento de determinación de responsabilidades, sean éstas civiles y/o administrativas, concluye con la emisión de una resolución por parte de la Contraloría General del Estado, la que es definitiva en sede administrativa, pero lógicamente puede ser impugnada en sede judicial, ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como lo señala en forma expresa la ley orgánica del organismo de control, en varias disposiciones, especialmente en su artículo 69 que dice:

"...Podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, conforme lo dispuesto en los artículos 45 y 52 de esta Ley. No podrán, en consecuencia, impugnarse los informes de auditoría, de exámenes especiales, los que consistan en dictámenes o informes que le corresponda

emitir de acuerdo con la ley, ni las actuaciones que establecieren indicios de responsabilidad penal...".41

Respecto a lo señalado en la norma transcrita, en unos pocos casos, por desconocimiento, o bajo la consideración, prevista incluso en la actual Norma Suprema, artículo 173, en el sentido de que todos los actos administrativos son impugnables, se ha demandado la ilegalidad y/o la nulidad de informes derivados de exámenes especiales, lo cual en principio es improcedente, dado que no es el texto del informe en sí, del que se van a derivar en forma directa eventuales responsabilidades.

En definitiva, como lo resume Eva Desdentado analizando la desviación de poder en la imposición de sanciones, "...Los jueces y tribunales de lo contencioso - administrativo pueden y deben, pues, controlar que la Administración no incurre, en el ejercicio de las potestades, en una desviación de poder, es decir, que dicho ejercicio no se dirige a la consecución de un fin distinto a aquel que expresa, o tácitamente prevé, la norma que le atribuye la potestad en cuestión..."42

⁴¹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 14.

⁴² Eva Desdentado Daroca, "Desviación de Poder en la Imposición de Sanciones", en Blanca Lozano Cutanda, Dir. Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. Iustel., 2010, página 334.

CAPÍTULO III

FVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

El ejercicio de la potestad sancionatoria, es uno de los resultados que pueden derivarse del control de los recursos públicos; y, doctrinalmente aquella es reconocida como legítima cuando, como menciona Suay Rincón, "...dicha potestad sancionadora está sujeta al principio de legalidad, no caben sanciones administrativas privativas de la libertad, la potestad sancionadora de la Administración está subordinada al juez y han de respetarse los derechos de defensa en procedimiento sancionador...". ⁴³

Precisamente, uno de los objetivos básicos propuestos con el presente trabajo, consiste en el análisis y comparación de los procesos de determinación de responsabilidades, teniendo como base a la actual Constitución, a efectos de poder efectuar una comparación entre el antes y el después de la expedición de la Norma Suprema, dada la consideración que ésta contempla del Ecuador como un estado de justicia y derechos.

Al respecto, uno de los aspectos fundamentales en relación con el debido proceso, como se ha mencionado ya en los capítulos anteriores, consiste en la

⁴³ José Suay Rincón., "Concepto de Sanción Administrativa", en Blanca Lozano Cutanda, Dir. Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. Iustel., 2010, página 165.

aplicabilidad de aquel no sólo a los procedimientos judiciales, sino también a aquellos administrativos en donde se discutan derechos. En efecto, la actual Constitución señala expresamente en su artículo 76 que "...En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso." 44; y, si alguna duda queda, el número 3 del artículo 11 dispone en forma expresa que los derechos y garantías previstas en la Constitución son de directa e inmediata aplicación, entre otros, por parte de cualquier servidor público.

Más aún, ya la Constitución anterior, señalaba en su artículo 24 que, a fin de asegurar "...el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: 1. Nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley. Tampoco se podrá juzgar a una persona sino conforme a las leyes preexistentes, con observancia del trámite propio de cada procedimiento..." Nótese que la norma citada refiere en forma expresa la referencia a sanciones administrativas, lo que excluye de plano cualquier alegación respecto a su falta de aplicación en sede administrativa.

Claro es que el procedimiento administrativo, y más aún, el relacionado con el control de la utilización de los recursos públicos a cargo de la Contraloría

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador, Ob. Cit, página 20.

⁴⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, Ob. Cit., página 4.

General del Estado tiene sus propias reglas, entre ellas, las relativas al debido proceso administrativo, que si bien tiene rasgos comunes con los procesos judiciales, son como refiere el autor peruano Huapaya Tapia diferentes:

"... Mejor dicho: no por aplicarse la garantía del «debido proceso» en sede administrativa, hablaremos de una «judicialización» del procedimiento administrativo o de una «jurisdiccionalización» del procedimiento. Hay que tener en cuenta que en los procesos se resuelven los conflictos de intereses privados e incertidumbres jurídicas con vocación definitiva bajo la idea de litis o conflicto, mientras que básicamente en los procedimientos administrativos si bien es cierto también se busca la tutela de los derechos de los particulares, ello se hace en conjunto con la búsqueda de la satisfacción de los intereses públicos y de la legalidad...En tal sentido, ante escenarios distintos, nunca las garantías del debido proceso serán iguales: serán mayores y amplias para el ámbito judicial (por la necesidad de resguardar la igualdad de las partes en conflicto), serán las suficientes en el ámbito del procedimiento administrativo, ponderándose su aplicación a fin de que se garantice un debido procedimiento con respeto a las formas que permitan la realización de los derechos de los particulares..."46.

De acuerdo con lo previsto en las normas legales que rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, existen dos fases claramente definidas para el caso de las responsabilidades administrativas y órdenes de reintegro –predeterminación y determinación-; y, tres para las responsabilidades civiles vía glosa – predeterminación, determinación y revisión-.

Así, el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en forma expresa señala que las sanciones administrativas, que pueden consistir, de conformidad con la gravedad de la falta en destitución, multa, o ambas "...las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado...La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General competentes para hacerlo, emitirán su resolución..."47.

En concordancia con lo anterior, el artículo 56 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que regula con mayor detalle el proceso de la determinación de responsabilidades previsto en la ley, manifiesta en

⁴⁶ Ramón A. Huapaya Tapia, Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación, Lima, ARA Editores, 2013, página 127.

⁴⁷ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 11.

su literal a) que: "...Para las sanciones de destitución o de multa o de ambas a la vez será notificado el empleado sobre la o las desviaciones detectadas; habrá el plazo improrrogable de hasta 30 días, para que ejerza su defensa; la Contraloría establecerá su resolución dentro del plazo de 60 días y el auditado podrá acudir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de 30 días contados desde el día siguiente al de la notificación con la resolución que hubiere desechado la impugnación y confirmado la sanción de destitución o de multa o de ambas a la vez..."

De conformidad con el Art. 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las sanciones de destitución son definitivas en la vía administrativa pero, claro está pueden impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de treinta días contado desde el día siguiente al de la notificación con la decisión de la sanción. Por su parte, la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su artículo 65 señala que el término para deducir la demanda es de 90 días contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

Surge aquí la pregunta, ¿Cuál de los términos prevalece?, la respuesta pareciese ser más compleja de lo que en realidad debería ser, si se considera que, por una parte, tenemos una disposición constante de una ley orgánica, que aparte es posterior a la ordinaria; y, por otro lado una ley que si bien es ordinaria se entiende especial por fijar las normas para el desarrollo de los procedimientos contencioso administrativos. En mi criterio, la respuesta correcta es aplicar el

⁴⁸ Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 12.

término que más favorece al derecho a la defensa, por tanto, aquel señalado en la ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

Consecuentemente, esa fase previa a la eventual imposición de una sanción administrativa que señala le ley y, aunque ésta no emplee dicho término para aquellas –como si lo hace para el caso de las glosas, conforme veremos más adelante-, es una predeterminación que consiste por tanto en la notificación previa a la imposición de una eventual sanción, con las observaciones derivadas del proceso de auditoría al funcionario correspondiente, a fin de que éste, una vez más y como ya debió hacerlo durante el ejercicio del examen, formule sus argumentos y justifique los señalamientos efectuados por la Auditoría y constantes por tanto del respectivo informe.

En cuanto a las responsabilidades civiles, quizá de una manera más directa, la ley señala la fase previa a la que nos hemos referido, cuando en su artículo 53 señala que la responsabilidad civil derivada de hechos culposos se genera, para el caso de las glosas mediante "...la predeterminación...de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes..."49.

⁴⁹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., página 11.

Quizá podría discutirse si, nuevamente de conformidad con el texto de la ley, para el otro caso de responsabilidad civil, esto es, el establecido mediante órdenes de reintegro —que opera para el caso de pagos indebidos, esto es, aquellos generados sin que exista obligación legal ni contractual que los sustente-existe o no esa fase previa —predeterminación-, ya que el mismo artículo señalado en el párrafo que antecede dispone que en este caso, "...la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro..."⁵⁰, esto es, se entendería de la redacción que aquella orden es definitiva, no obstante, la propia norma más adelante prevé que: "...Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo -90 días-, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan..."⁵¹. Lo entrelineado me pertenece.

Por lo manifestado, si bien quizá para el caso de la orden de reintegro no se podría hablar de una predeterminación como tal -en sentido semántico-, queda claro que respecto de aquella cabe, al menos, la reconsideración en la propia sede administrativa; y, por tanto, se garantiza en definitiva la defensa de los funcionarios responsabilizados, ya que aquella debe ser analizada –actualmente-por funcionarios distintos de aquellos que ejecutaron la auditoría.

⁵⁰ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., artículo 53, página 11.

⁵¹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ob. Cit., artículo 53, página 11.

III.I.

PROCEDIMIENTOS ANTERIORES A

LA VIGENCIA DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN

De conformidad con la estructura orgánica funcional de la Contraloría General del Estado anterior a la vigencia de la Norma Suprema, las fases que hemos referido antes —control y post control- estaban configuradas según la estructura que consta en documento adjunto (anexo1). Para fines del presente trabajo, el énfasis lo haremos en el análisis de la estructura y procedimientos posteriores al control. Al respecto, habíamos referido al inicio del presente capítulo, que la estructura de las responsabilidades tiene 2 o 3 fases, dependiendo de si se trata de responsabilidades administrativas o civiles, las cuales son, en resumen:

- a) Predeterminación;
- b) Determinación; y
- c) Revisión.

De acuerdo con la estructura anterior a la vigencia de la actual Constitución, aquellas no estaban plenamente diferenciadas, ya que, conforme consta de la estructura orgánica y de las competencias asignadas a través del Reglamento de Delegación de Firmas para Documentos Oficiales de la Contraloría General del

Estado⁵², vigentes antes del 20 de octubre del 2008, las 3 fases correspondían a una sola unidad administrativa –La Dirección de Responsabilidades- y, de ser el caso, su suscripción correspondía también a un solo funcionario -El Director de Responsabilidades-.

En efecto, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento citado, correspondía suscribir al Director de Responsabilidades, entre otros, los siguientes documentos:

"...a) Los oficios resúmenes de responsabilidades administrativas derivados de informes de auditoría o exámenes especiales y las sanciones por contravenciones, a excepción de los que disponga el Contralor General; b) Las resoluciones de imposición de multas, derivadas de los culposas de administrativas responsabilidades funcionarios públicos no comprendidos en el literal a) de los artículos 1 y 2 del presente Reglamento... c) Los oficios resúmenes, glosas, órdenes de reintegro que establezcan responsabilidades civiles...; d) Las resoluciones confirmen o desvanezcan responsabilidades civiles...; e) Las resoluciones correspondientes al recurso de revisión...; f) La concesión de recursos de revisión...".53

⁵³ Acuerdo No. 016-CG, Ob Cit. Página 27.

⁵² Acuerdo No. 016-CG, Suplemento al Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

Lo antes dicho se corrobora con la observación de la estructura de la Dirección de Responsabilidades, que estaba constituida por los siguientes Departamentos: a) De Responsabilidades para efectuar la predeterminación en base a la información proporcionada por la Auditoría; b) De Resoluciones que confirmaba o no las responsabilidades administrativas o civiles predeterminadas por esa Dirección a través del Departamento de Responsabilidades; y, c) De Recursos de Revisión que, como su nombre lo indica, actuaba como instancia de revisión para el caso de las responsabilidades civiles establecidas vía glosa, a pesar de formar parte de la misma Unidad administrativa que las había predeterminado y confirmado.

Por tanto, una vez aprobado el informe de la auditoria y/o examen especial, todo el procedimiento posterior, esto es, la predeterminación, la determinación y, para el caso de las responsabilidades civiles vía glosa, el recurso de revisión correspondían a la Dirección de Responsabilidades; que, si bien no era la Unidad generadora del informe de la auditoria, si abarcaba el resto del proceso administrativo hasta su culminación.

III.I.I

ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS

En base a lo antes descrito y a fin de que sea fácilmente visualizable la estructura de la Unidad a cargo de los procedimientos posteriores al control, y que podrían devenir en eventuales responsabilidades, se pueden graficar de la



FUENTE

: ORGANIGRAMA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO A NOVIEMBRE DE 2008

ELABORACION: PROPIA

111.11

NORMAS DICTADAS DESDE EL 2008

Como lo hemos mencionado ya, una de las principales competencias asignadas a la Contraloría General del Estado, a través de Norma constitucional, es aquella que le permite expedir la normativa necesaria para el ejercicio de sus funciones, lo que doctrinariamente se conoce como Reglamentos Delegados, cuando, como en el caso del control por medio de auditoría de los recursos del estado, "...que por su propio carácter, naturaleza y especialidad requieren de tal imperio..." 54

Precisamente, a partir del mes de octubre de 2008 en que se expidió la actual Carta Suprema, arrancó al interior del organismo encargado del control de los recursos públicos un análisis de sus procedimientos internos en todos los aspectos, y, desde luego, en aquellos relacionados con el ejercicio de sus competencias; así, se reformó la estructura interna organizacional (Anexo 2), se analizó y cambio la competencia delegada a determinadas unidades administrativas para la emisión y suscripción de diversas actuaciones administrativas y, en fin, comenzó un proceso tendiente a sujetar los procedimientos a los preceptos constitucionales, el cual, desde luego aún no ha concluido.

⁵⁴ Morales Tobar. Marco., Ob Cit., página 15.

Dentro de tales procesos, hay que tener en cuenta dos premisas: en principio, la carga de la prueba en el ámbito de la sanción administrativa radica en la administración, por tanto no se divide entre ésta (la administración) y, en el caso de la Contraloría General, los funcionarios relacionados con la acción de control, por tanto, las observaciones de la auditoría deben ser claramente definidas, evidenciadas y probadas; y solo allí, cuando hay prueba suficiente de inobservancias legales o reglamentarias que, por tanto, pueden dar lugar al establecimiento de una sanción, se genera la inversión de la carga de la prueba. Como lo señala Lucía Alarcón, "...en ausencia de prueba de cargo, el acusado puede adoptar una actitud pasiva limitándose a negar la pretensión de la acusación. Pero una vez superada la situación de vacío probatorio, entones quiebra el blindaje que representa tal derecho presuntivo..." 55

111.11.1

NORMAS RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

Uno de los cambios más evidentes, al interno de la entidad, mas no necesariamente hacia afuera, se dio sin duda en la propia estructura organizacional que, manteniendo su base, se adecuó a necesidades más modernas; así mediante acuerdo No. 001-CG-2012 que contiene el Estatuto

Lucía Alarcón Sotomayor., "Derecho a la Presunción de Inocencia en el Procedimiento Sancionador", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. lustel., 2010, página 261.

Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, se cambió no solamente la denominación anterior de las áreas de control que, de numérica pasó a ser identificada en base a las competencias asignadas de cada una de aquellas por parte del Contralor General del Estado.

Desde luego, más importante que el cambio de denominación es el de las competencias, especialmente en cuando al tema de la predeterminación de responsabilidades. Como lo hemos mencionado ya, y ha quedado incluso graficado, tal procedimiento estaba anteriormente concentrado en la Dirección de Responsabilidades que, aparte de ser quien debía juzgar aquellas en la instancia administrativa a efectos de resolver su procedencia o no, también las predeterminaba y las revisaba. Aparte de aquello, al no haber formado la Dirección de Responsabilidades parte del control, generaba una serie de demoras en la notificación de las predeterminaciones, desde luego no imputables a los funcionarios de tal unidad, sino al hecho de desconocer, en principio, no solo a los funcionarios relacionados con las acciones de control, con quienes hasta antes de la predeterminación no tenía relación alguna, sino también los lugares en que aquellos debían ser notificados con tales predeterminaciones, lo que no sucedía con los Auditores.

En efecto, a diferencia de los funcionarios encargados de la Auditoría, que ejecutan su trabajo en el campo —es decir, en cada una de las entidades sujetas a control-, y que, por tanto podían localizar en la propia entidad a los funcionarios relacionados, los de la Dirección de Responsabilidades no tenían porqué conocerlos ni tenían como saber en dónde notificarlos.

111.11.11

NORMAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN

Uno de los cambios más importantes de los que hemos venido hablando, se encuentra recogido precisamente en el Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades, expedido por parte del Contralor General del Estado, mediante Acuerdo No. 010-CG-2012,⁵⁶ que reemplazó al entonces vigente.

El reglamento indicado, que nace ciertamente luego de más de 3 años de vigencia de la norma constitucional, no es un fruto aislado, sino que responde a un análisis y a una planificación tendiente a lograr la mejora en el desempeño de la Contraloría General, mediante la modernización y fortalecimiento de los procesos de control gubernamental que se encuentran plasmados en un instrumento previo como lo es el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, emitido mediante Acuerdo 001-CG-2012.⁵⁷

En efecto, ya en el Estatuto Orgánico e Gestión por Procesos, en varios de sus artículos⁵⁸ se asigna a las Direcciones de Auditoría así como a las Delegaciones Provinciales, la competencia para predeterminar y notificar las responsabilidades derivadas de las acciones de control, ejecutadas en su ámbito,

⁵⁶ Registro Oficial Suplemento No. 706 de 18 de mayo de 2012.

⁵⁷ Registro Oficial, Edición Especial No. 243 de 9 de febrero de 2012.

⁵⁸ Artículos 12 letra i), 13 letra k), 14 letra k), 18 letra s), 20 letra g).

de conformidad con los procedimientos pertinentes previstos tanto en el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades cuanto en el Reglamento de Delegación de Competencias.

En concordancia con aquel, el Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades, señala en forma expresa pero ya más concreta, que corresponde a los Directores de la Unidades de Auditoría de la Matriz la emisión y suscripción y notificación de "...los oficios de predeterminación de responsabilidades administrativas de multa y/o destitución y civiles culposas derivadas de las acciones de control ejecutadas en su ámbito, por valores inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general, excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor o Subcontralor General..."59; es decir, aquellos que de conformidad con los artículos 1 y 2 del mismo Acuerdo, estén dirigidos a las máximas autoridades con rango nacional o seccional, respectivamente.

Por su parte compete también a los Directores Regionales, en sus ámbitos de jurisdicción, la suscripción y notificación de los oficios de predeterminación de responsabilidades administrativas que establezcan multa y destitución o destitución de servidores públicos, excepto nuevamente aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor o Subcontralor General; así como de responsabilidades civiles culposas por montos superiores a 70 e inferiores a 150

⁵⁹ Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos, en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades, Acuerdo No. 010-CG, Suplemento al Registro Oficial No. 706 de 18 de mayo de 2012, página 22.

salarios básicos unificados del trabajador en general; y a los Delegados provinciales, aquellas por montos inferiores a 70 remuneraciones básicas unificadas.

En cuanto a la Dirección de Responsabilidades, el Reglamento de Delegación de Competencias antes citado, en su artículo 9, en concordancia con el Orgánico Funcional por procesos, consagran para esta, una vez eliminada su facultad predeterminadora, la suscripción de las resoluciones "...sobre responsabilidades civiles culposas predeterminadas por las direcciones de auditoría de la matriz, direcciones regionales, delegaciones provinciales y por la Dirección de Auditorías Internas...Las resoluciones sobre responsabilidades administrativas culposas, de multa y/o destitución, predeterminadas por las direcciones de auditoría de la matriz, direcciones regionales, delegaciones provinciales y por la Dirección de Auditorías Internas...Las resoluciones respecto de pedidos de reconsideración de órdenes de reintegro por valores inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general..."60, exceptuando al igual que para el caso de los Auditores, aquellas que por el rango de la autoridad examinada competen al Contralor y Subcontralor General.

Finalmente, la parte concluyente del proceso sancionatorio derivado del control de los recursos públicos, en este caso, el de revisión que la ley consagra para el caso de las responsabilidades civiles establecidas vía glosa, se lo asigna a la Dirección de Recursos de Revisión, creada precisamente mediante el Estatuto

⁶⁰ Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos, en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades, Ob. Cit., página 24.

Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos⁶¹, ya mencionado, a la que compete la emisión y suscripción tanto de las "...providencias de concesión o de negativa respecto de las solicitudes de recursos de revisión... -así como-...Las resoluciones sobre los recursos de revisión por responsabilidades civiles culposas, inferiores a 150 salarios básicos unificados para el trabajador en general..."⁶². Lo entrelineado es mío.

III.III.

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS

INTRODUCIDOS EN EL PROCESO DETERMINATORIO

Se ha dicho ya a lo largo del presente análisis, que el objetivo de los mismos ha sido, aprovechando la expedición de la nueva Constitución, y la discusión generada alrededor de aquella, sobre todo en cuanto al cambio de un estado de Derecho a uno de Derechos y Justicia, tratar de que los procesos derivados del ejercicio del control de los recursos públicos que están constitucionalmente asignados a la Contraloría General del Estado sean efectuados de manera más ágil y eficiente, como una forma de garantizar el debido proceso y la aplicación, en definitiva, en la instancia administrativa de procesos justos.

Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos, en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades, Ob. Cit., página 24, artículo 10.

⁶¹ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Acuerdo No. 001-CG de 3 de enero de 2012, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 243 de 9 de febrero de 2012. Disposición Transitoria Segunda, página 38

Con aquellos, de la estructura centralizada y enfocada en una sola Unidad que se dejó graficada, se ha pasado a una más horizontal en la cual, los tres pasos existentes dentro del proceso de establecimiento de responsabilidades — predeterminación, determinación y revisión-, son canalizados y ejecutados por distintas unidades de aquellas que conforman la estructura orgánica de la Contraloría General en lugar de una sola, como ocurría anteriormente.

¿Qué permiten los cambios indicados? En primer lugar, para el caso de la predeterminación una mayor celeridad, ya que al ser los oficios que contienen aquellas, notificados por los mismos auditores que ejecutaron el examen especial, se utilizan recursos y elementos ya conocidos, dentro del propio proceso de la auditoría, tales como la identidad y domicilios de los funcionarios relacionados. Por otra parte, mientras no concluya éste proceso con la notificación respectiva, es claro que la Unidad de control correspondiente seguirá asignada al trámite y por tanto con acciones no culminadas de conformidad con la planificación, las que acarrearan observaciones internas respecto de trámites no concluidos.

Por su parte, para el caso de las determinaciones, la Dirección de Responsabilidades puede concentrarse en las atribuciones que a ella en específico competente y que antes requerían incluso de un Departamento específico —el de Responsabilidades—, para expedir y notificar una predeterminación que, en la práctica, en realidad se basaba casi en su totalidad en los memorandos de antecedentes, conforme se los describía en los correspondientes reglamentos de elaboración y trámite de informes, que en general, preveían la figura del memorando de antecedentes como un

"...documento interno dirigido al Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado...contendrá el detalle de las desviaciones u observaciones que originaron los comentarios del informe para que, sobre la base de estas...se determínenlas responsabilidades a que hubiere lugar y se soliciten las sanciones correspondientes...". 63

Conforme se puede analizar en el documento considerado como formato 4 que forma parte del Reglamento antes mencionado, (Anexo 3) dicho documento es prácticamente igual al actual que contiene la predeterminación de responsabilidades (Anexo 4).

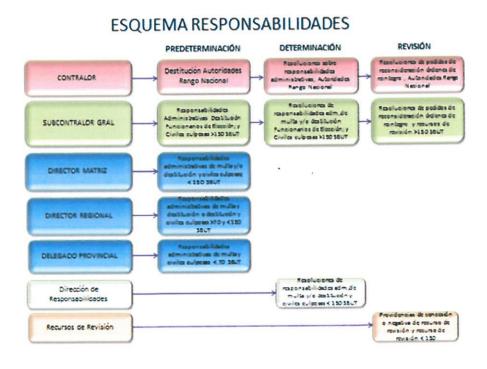
Finalmente, en cuanto a la última etapa del proceso sancionatorio derivado del control de los recursos públicos, el de revisión, compete a una unidad diferente a aquella que ejecutó la auditoría, y también a aquella que resolvió confirmar las responsabilidades civiles establecidas vía glosa. Se debe entender que con aquello debería existir sin duda una mayor objetividad e independencia en el análisis.

Que se busca con los cambios introducidos, justamente hacer viable la aplicación del debido proceso en la instancia sancionadora confiada a la Administración Pública encargada del control del uso de los recursos públicos, bajo el entendido de que si bien, como se ha analizado antes y como acertadamente señala Alarcón Sotomayor, no todas las normas que rigen el derecho al debido proceso en su instancia natural —la del derecho penal- son

⁶³ Reglamento Sustitutivo de Elaboración y Trámite de Informes de Examen Especial..., Acuerdo No. 025-CG, publicado en el Registro Oficial No. 023 de10 de septiembre de 2009, página 6.

"...trasladables a los procedimientos administrativos sancionadores, entre otras razones porque algunos de ellos son absolutamente incompatibles con él, ni de que los sí aplicables lo sean en los mismos términos que en el proceso penal..."64

El nuevo esquema se lo gráficamente claramente en el siguiente cuadro elaborado por la Dirección de Investigación Técnica Normativa de la Contraloría General, en base al actual organigrama y delegación de firmas para la suscripción de documentos oficiales.



⁶⁴ Lucía Alarcón Sotomayor, "Procedimiento Sancionador: Aplicación de los Derechos Fundamentales...", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. Iustel., 2010, páginas 789 y 790.

CONCLUSIONES

De lo analizado en los capítulos que forman parte del presente trabajo, se puede sin duda concluir que la Contraloría General del Estado, como ente administrativo encargado por mandato constitucional y legal del control del uso de los recursos públicos, ha hecho un importante esfuerzo en adecuar sus normas a procedimientos más modernos y ágiles, en procura ante todo de garantizar que en la instancia administrativa se precautele el debido proceso, sobre todo en aquellos procesos que, en ejercicio de la potestad sancionatoria, pueden dar lugar a responsabilidades administrativas y/o civiles, sobre todo mediante los siguientes hechos concretos:

Agilizar los procedimientos de notificación de predeterminaciones, al estar estos asignados a las propias unidades de auditoría, que son las que ejecutan los exámenes relacionado con el uso de los recursos públicos, en lugar de la Dirección de Responsabilidades como ocurría antes, lo cual tiene ventajas innegables como, por ejemplo, que la observación llegue en pocas semanas luego de aprobado el informe y no luego de varios años, cuando quizá, el funcionario observado ni era ya funcionario, ni recuerda los hechos materia de cuestionamiento; y, fundamentalmente, no tiene ya forma de acceder a aquellos elementos necesarios para acceder a su defensa, a los que si puede llegar cuando sigue en funciones o cuando no ha pasado demasiado tiempo desde su salida del servicio público.

- Aparte de aquella mejora en tiempos de notificación, se obtiene un beneficio adicional mayor, cual es el de que la predeterminación es efectuada en forma directa por quien conoció de los pormenores de la auditoría; y que, por ese mismo hecho conoce al funcionario observado y puede garantizar que las notificaciones que deben hacérsele, le lleguen.
- Dividir el análisis y expedición de las predeterminaciones, determinaciones y revisión –cuando ésta amerita- en procesos independientes ejercidos o ejecutados cada uno por instancias diferentes de la Contraloría General del Estado, en procura de garantizar un análisis independiente.

RECOMENDACIONES

Sin duda es importante que se avance aún más de lo que se lo ha hecho en éstos últimos años, como por ejemplo en el tema del derecho recogido en la letra m) del número 7 del artículo 76 de la Constitución, en el sentido de que se puede recurrir de cualquier fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se discuta sobre los derechos de las personas, como es evidente que se lo hace en los procedimientos sancionatorios derivados del control de la utilización de los recursos públicos; lo cual no es posible a la fecha en tratándose, por ejemplo, de sanciones administrativas, respecto de las cuales la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que, una vez emitida la resolución correspondiente, aquella es definitiva en la vía administrativa.

Al respecto, ha surgido al interior de la propia entidad una discusión interna en el sentido de sí, para dar trámite a aquella revisión se necesitaría de una reforma legal que enmiende el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; o si, en virtud de la disposición constitucional antes citada no sería necesaria aquella, tanto más si de conformidad con el número 3 del artículo 11 de la Constitución, derechos como el recogido por la letra m) del número 7 del artículo 76 IBIDEM, son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor y/o funcionario público, aun sin necesidad de que exista para ello petición de parte.

En tal sentido, es recomendable que dentro de los márgenes que la propia Constitución confiere en el número 3 del Art. 212 al Contralor General, para

expedir la normativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones, se actualicen todas aquellas normas que, en instrumentos legales secundarios aun dificultan u obstaculizan la plena vigencia de los derechos y principios previstos en la Constitución.

El tal sentido, un buen inicio estaría dado por dar paso a la revisión de las sanciones administrativas de multa en la propia sede, tanto más que la limitación legal del Art. 49 es específica en cuanto a aquella que conllevan la sanción de destitución. Sin duda, se debería también ampliar el margen de competencias asignadas a las Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales, las cuales si bien han tenido un importante avance a partir del año 2008, aún tienen un amplio margen de crecimiento.

Desde luego, tampoco se trata de otorgar competencias por otorgarlas, sino que aquellas deben responder a procesos internos de maduración que impliquen una adecuada preparación previa, a fin de que una vez conferidas sean ejecutadas en los márgenes previstos en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, con profundo apego al debido proceso.

Lo anterior, como hemos podido concluir en base a lo analizado a lo largo del presente trabajo, constituye una garantía no solo para los funcionarios y terceros relacionados con el control de los recursos públicos, sino también para la propia administración, para ésta última, en el sentido de que al ser sus actuaciones estrictamente apegadas a los principios que las rigen, sus hallazgos debidamente sustentados y habiéndose considerado los argumentos y descargos

expuestos, las eventuales sanciones que se generen sin duda podrán ser impugnadas judicialmente pero a la vez defendidas exitosamente por quienes tengan a cargo esa tarea, que al final del día es quizá la parte de cierre de todo el circulo que abarca el proceso de auditoría.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo No. 01-CG Registro Oficial, Edición Especial No. 243 de 9 de febrero de 2012.
- Acuerdo No. 010-CG, Suplemento al Registro Oficial No. 706 de 18 de mayo de 2012.
- Acuerdo No. 016-CG, Suplemento al Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008., Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998., Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 1998.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Suplemento del Registro Oficial No. 595., Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2002.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 119 de 7 de julio de 2003, Edit. Tribunal Constitucional, Quito, 2003.

- Alarcón Sotomayor, Lucía., "Derecho a la Presunción de Inocencia en el Procedimiento Sancionador", en Blanca Lozano Cutanda, Dir. Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. lustel., 2010.
- Alarcón Sotomayor, Lucía., "Procedimiento Sancionador: Aplicación de los Derechos Fundamentales...", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. lustel., 2010.
- Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo Tomo I*, Buenos Aires, Edit. La Ley, 6ta. Edición,1964.
- Cueva Carrión, Luis, *El Debido Proceso*, Quito, Ediciones Cueva Carrión, 2da. Edición, 2013.
- De Palma del Teso Ángeles, "Principio de Culpabilidad: Definición y Aplicación a las personas físicas", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas, Madrid, Edit. lustel., 2010.
- Desdentado Daroca, Eva, "Desviación de Poder en la Imposición de Sanciones", en Blanca Lozano Cutanda, Dir. Diccionario de Sanciones Administrativas., Madrid., Edit. lustel., 2010.
- Ferrajoli, Luigi, Democracia y Garantismo, Madrid, Edit. Trotta, 2da. Edición, 2010.
- Huapaya Tapia, Ramón., Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación, Lima, ARA Editores, 2013, página 127

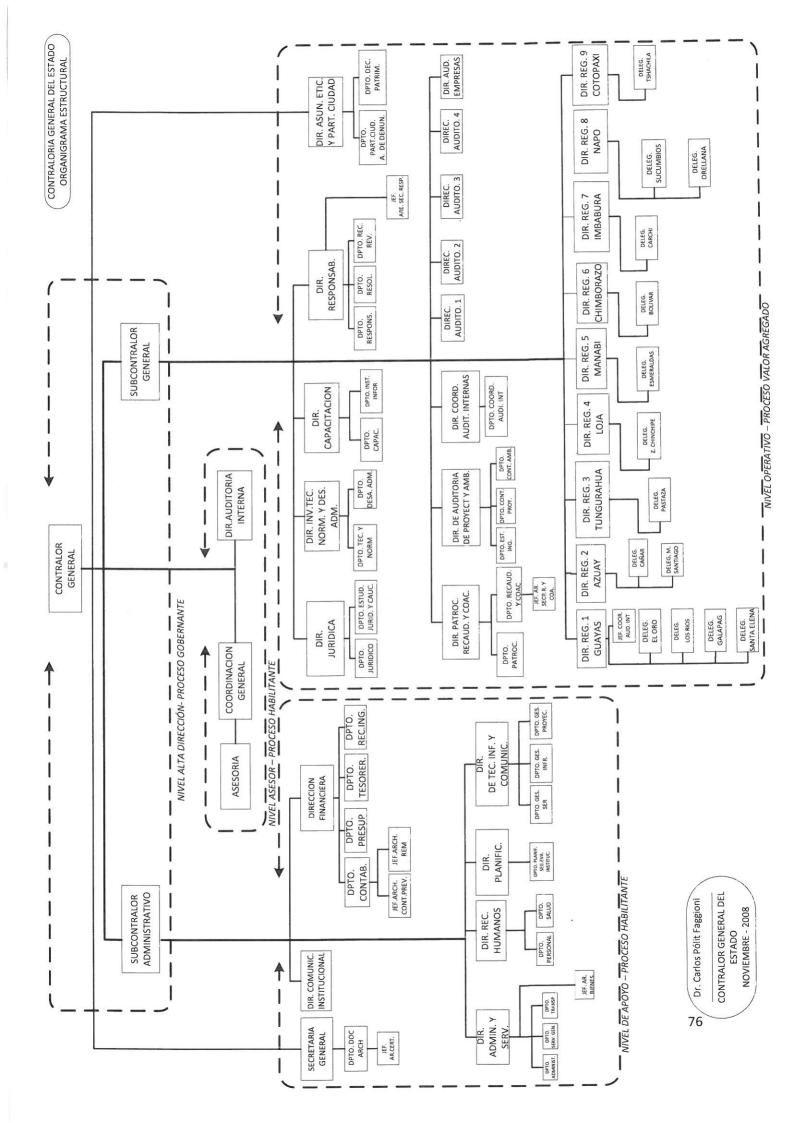
- Morales Tobar, Marco, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Oteiza Eduardo, y otros, *Debido Proceso*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003.
- Oteiza Eduardo, "El Debido Proceso y su Proyección sobre el Proceso Civil en América Latina", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Otro, Coordinadores., La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2009, página 545.
- Palacio Jaramillo Martha Inés, *Debido Proceso Disciplinario*, Bogotá, Edit. Librería del Profesional, 2001.
- Prieto Sanchís, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Edit. Trotta, 2009.
- Quintana López, Tomás., "Empleados Públicos, Régimen Disciplinario", en Blanca Lozano Cutanda, Dir., Diccionario de Sanciones Administrativas, Madrid., Edit. lustel, 2010, página 366.
- Rubianes, Carlos J., *Derecho Procesal Penal Tomo I*, Buenos Aires, Edit. De Palma, 1978.
- Sarango Aguirre, Hermes, El debido proceso y el principio de motivación de las resoluciones judiciales, Quito, Edit. Ecuador, 2013.

- Suay Rincón, José., "Concepto de Sanción Administrativa", en Blanca Lozano Cutanda, Dir.Diccionario de Sanciones Administrativas, Madrid, Edit. lustel. 2010.
- Toro Cornejo, Ibed., *EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO*, Santiago de Chile, Edit. El Jurista, 2012.
- Zavala Egas, Jorge, *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y*Argumentación Jurídica, Guayaquil, Edilex S. A. Editores, 2010.

ANEXO 1

ORGANIGRAMA DE LA

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO AL 2008



ANEXO 2

Acuerdo No. 031-CG (31/dic/2008)

Reglamento Sustitutivo de Delegación de Firmas para Documentos Oficiales de la Contraloría General del Estado

ACUERDO 031 CG

EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

CONSIDERANDO:

Que, la Ley Orgánica de la Contraloría General en su artículo 36, expresa que el Contralor General podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones y funciones a los servidores de la Institución;

Que, mediante Acuerdo 016-CG de 21 de julio de 2008, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 395 de 4 de agosto del mismo año, se expidió el Reglamento Sustitutivo de Delegación de Firmas para documentos oficiales de la Contraloría General del Estado;

Que, es necesario que las normas del referido Reglamento guarden armonía con la política institucional que busca no afectar los niveles de desconcentración de funciones que se ha alcanzado, sin descuidar el control y supervisión directa que requieren materias sensibles tales como: la predeterminación de responsabilidades civiles culposas; órdenes de reintegro; confirmación o desvanecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas; resolución de recursos de revisión, entre otras;

Que, con Registro Oficial 395 de 04 de agosto de 2008, se expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;

Que, con Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 se publicó la Constitución de la República del Ecuador; y,

En ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 31 numeral 23 y 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Acuerda:

EXPEDIR EL SIGUIENTE REGLAMENTO SUSTITUTIVO DE DELEGACION DE FIRMAS PARA DOCUMENTOS OFICIALES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

- Art. 1.- CONTRALOR GENERAL.- Serán firmados por el Contralor General los siguientes documentos:
- a) Los dirigidos al Presidente y Vicepresidente de la República; Presidente y Vicepresidentes de la Asamblea Nacional; titulares de la Corte Constitucional, Corte Nacional de Justicia, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Presidente de la Función de Transparencia y Control Social; a los titulares orgánicos del Consejo de la Judicatura, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejos Nacionales de Igualdad, Procuraduría General del Estado, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Superintendencias, Asambleístas; Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana; Ministros de Estado; Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; Comandante General de Policía; máximas autoridades de las entidades del sector público con ámbito de acción nacional; y, representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado con participación estatal.
- b) Las regulaciones sobre el control interno y auditoría gubernamental, de obligatoria observancia y aplicación por parte de las entidades y organismos del sector público y entidades de derecho privado sometidas a su control;
- c) Las regulaciones y acuerdos sobre administración financiera y organización estructural y funcional de la institución;
- d) Los que se remitan a Jefes de Misiones Diplomáticas, representantes de organismos internacionales, fundaciones y organismos no gubernamentales extranjeros;
- e) Los convenios administrativos o técnicos que celebre la Contraloría General del Estado con entidades u organismos nacionales o internacionales;
- f) Los de iniciación de acciones judiciales relacionadas con las autoridades o ex autoridades, determinadas en el apartado a), de este artículo, así como los de contestación a las demandas contencioso administrativas, civiles u otras, formuladas por los antedichos servidores o ex servidores;
- g) Las resoluciones de imposición de las sanciones de multa y destitución, derivadas de responsabilidades administrativas culposas, de los servidores públicos a los que se refiere el apartado a) del presente artículo; y, la imposición de dichas sanciones de destitución y multa y su ejecución, cuando la autoridad competente haya dejado de hacerlo, o cuando se hubiere constituido en sujeto de la sanción;
- Las acciones de personal que correspondan al nombramiento, ascenso, remoción, destitución y concesión de comisión de servicios con o sin remuneraciones de los servidores de la Contraloría y Auditores Internos sin perjuicio de la delegación que confiera a otras autoridades y de

conformidad con las disposiciones de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; e,

i) La aprobación de los informes de auditoría y exámenes especiales dirigidos a los servidores que señala el apartado a), de este artículo.

Art. 2.- SUBCONTRALOR GENERAL.- Suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los que deban cursarse a Subsecretarios, Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, así como a las máximas autoridades de las entidades del sector público, que no tengan ámbito de acción nacional;
- b) Las resoluciones de imposición de las sanciones de multa y destitución, derivadas de responsabilidades administrativas culposas de los servidores públicos a los que se refiere el apartado a) del presente artículo; y, la imposición de dichas sanciones de destitución y multa y su ejecución, cuando la autoridad competente haya dejado de hacerlo, o cuando se hubiere constituido en sujeto de la sanción;
- c) Los escritos de iniciación de acciones judiciales que se instauren en contra de los servidores o ex servidores que tengan o hayan tenido la jerarquía contemplada en el apartado a), de este artículo; así como los de contestación a las demandas contencioso administrativas, civiles y otras deducidas por estos servidores o ex servidores;
- d) Las autorizaciones para modificar el Plan Nacional de Control de las auditorías externas y auditorías internas, el alcance y tiempo de ejecución de las auditorías y exámenes especiales;
- e) La aprobación de los informes de auditoría y exámenes especiales dirigidos a los servidores señalados en el apartado a), de este artículo;
- f) Los oficios resúmenes, glosas, órdenes de reintegro, que establezcan responsabilidades civiles, por valores que superen los veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;
- g) Las resoluciones que confirmen o desvanezcan responsabilidades civiles, por valores que superen los veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;
- h) Las resoluciones correspondientes al recurso de revisión, por valores que excedan de veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;
- i) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,

- j) Las demás que expresamente le delegue el Contralor General.
- **Art. 3**.- SUBCONTRALOR ADMINISTRATIVO.- Suscribirá los siguientes documentos:
- a) Los documentos que como Presidente del Comité de Administración de Personal le corresponde;
- b) Las comunicaciones relacionadas con la Presidencia del Comité de Contratación de Seguros;
- c) Las acciones de personal relativas a traslados administrativos, previa consulta al Contralor;
- d) Las autorizaciones para apertura y cierre de cuentas bancarias y liquidación de viáticos en la matriz;
- e) Autorización de viáticos, subsistencias y movilización del personal;
- f) Las comunicaciones que le correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,
- g) Los demás que expresamente le delegue el Contralor General.
- Art. 4.- SECRETARIO GENERAL.- Suscribirá los siguientes documentos:
- a) Las certificaciones de documentos que corresponda otorgar a la Secretaría General;
- b) Las comunicaciones de trámite, cuya contestación no haya sido asignada expresamente en este Reglamento por el Contralor General a otras unidades;
- c) Las notificaciones por la prensa del inicio de auditorías y exámenes especiales en la matriz, por desconocimiento del domicilio de los servidores y ex servidores públicos y de terceros relacionados con el examen;
- d) Las convocatorias por la prensa a lectura del borrador de informes en la matriz, por desconocimiento del domicilio de servidores, ex servidres públicos y de terceros relacionados con el examen; y,
- e) Los demás que le delegue expresamente el Contralor.
- **Art. 5**.- COORDINADOR GENERAL.- Serán suscritos por el Coordinador General, los siguientes documentos:
- a) Los dirigidos a los funcionarios de las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, así como de los organismos e instituciones regionales e internacionales que las agrupan, vinculados con las relaciones

internacionales que mantiene la Contraloría General del Estado, incluida el área de capacitación a nivel internacional, excepto aquellos que se cursen a las máximas autoridades de las entidades, organismos e instituciones mencionadas, que serán suscritos por el Contralor General;

- b) Los dirigidos a los servidores y agentes públicos ecuatorianos, en torno a aspectos que se vinculen con las relaciones internacionales que mantiene la Contraloría General del Estado con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países y con las entidades y organismos internacionales que las agrupan;
- c) Los dirigidos a los servidores de la Contraloría General del Estado, que se refieran a los aspectos señalados en los numerales anteriores;
- d) Los que se requieran para el trámite y ejecución de las acciones que competen a su función; y,
- e) Los demás que le delegue el Contralor General.

Art. 6.- DIRECTOR DE ASUNTOS ETICOS Y PARTICIPACION CIUDADANA.- Suscribirá:

- a) Las comunicaciones que contengan órdenes de trabajo para el cumplimiento del Plan Operativo Anual;
- b) Las comunicaciones con las cuales se solicite documentos o información necesarios para la preparación de dictámenes, informes y otros trabajos en las áreas de su competencia;
- c) Los oficios que deban cursarse a los Directores Regionales y Delegados Provinciales de la Contraloría para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades;
- d) Las relacionadas con la absolución de consultas técnicas que, en su ámbito, formulen las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público, siempre que no se trate de asuntos específicos pendientes de la decisión de la Alta Dirección;
- e) Los oficios, comunicaciones y en general, documentos necesarios para dar cumplimiento al registro y control de las declaraciones patrimoniales juramentadas, conforme a lo previsto en el reglamento pertinente;
- f) Los oficios y comunicaciones con los que se requiera información sobre los servidores, incursos en la obligación de presentar declaración patrimonial juramentada de bienes y sobre el cumplimiento de esta obligación;
- g) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Contraloría; y,
- h) Los demás documentos que le delegue el Contralor General.

- **Art. 7**.- DIRECTORES NACIONALES DE AUDITORIA, DIRECTOR DE AUDITORIA DE EMPRESAS Y DIRECTOR DE AUDITORIA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL.- Suscribirán:
- a) Las comunicaciones que contengan órdenes de trabajo para el cumplimiento del Plan Operativo Anual y de los Imprevistos autorizados por el Contralor o el Subcontralor General, según sea el caso;
- b) Las comunicaciones con las cuales se solicite documentos o información necesarios para la preparación de dictámenes, informes y otros trabajos en las áreas de su competencia;
- c) Los oficios que deban cursarse a los Directores Regionales y Delegados Provinciales de la Contraloría para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades;
- d) Las comunicaciones relacionadas con la absolución de consultas técnicas que, en su ámbito, formulen las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público, siempre que no se trate de asuntos específicos pendientes de la decisión de la Alta Dirección;
- e) Los oficios que se dirijan a los servidores del sector público o personas del sector privado en asuntos relacionados con las auditorías o exámenes especiales a su cargo;
- f) Los oficios de distribución de informes aprobados y los de trámite ordinario;
- g) Las comunicaciones necesarias para el trámite y ejecución de las acciones que competan a su función;
- h) Los informes de Auditoría Interna que tengan que ver con obras públicas y contratación, los suscribirá el Director de Auditoría de Proyectos y Ambiental; e,
- i) Las comunicaciones que para fines de desconcentración les delegue el Contralor General.

Art. 8.- DIRECTOR JURIDICO.- Le corresponde firmar:

- a) Los oficios referentes a consultas jurídicas, que formulen los servidores de las instituciones del Estado, incluidos los de la Contraloría, y de las personas jurídicas de derecho privado sometidas al control de este Organismo, excepto aquellos que corresponde suscribir al Contralor o al Subcontralor General;
- b) Las comunicaciones que para fines de desconcentración le delegue el Contralor General;

- c) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,
- d) Las demás comunicaciones que le sean delegadas por el Contralor General.

Art. 9.- ADMINISTRADOR DE GESTION DEL DEPARTAMENTO DE CAUCIONES.- Suscribirá:

- a) Las comunicaciones inherentes al sistema de administración, registro y control de cauciones;
- b) Los certificados de cauciones; y,
- c) Las escrituras de constitución y cancelación de hipotecas otorgadas por los servidores públicos encargados de la recepción, control, custodia, inversión de fondos y manejo de bienes públicos, inclusive de aquellos que ejercen el control interno o firmen cheques, para garantizar el fiel cumplimiento de sus respectivas funciones, únicamente en la provincia de Pichincha.

Art. 10.- DIRECTOR DE CAPACITACION.- Le corresponde suscribir:

- a) Las comunicaciones sobre los eventos de capacitación de la Contraloría General y los relacionados con el Sector Público;
- b) Los informes y certificaciones de aprobación y asistencia a los cursos que dicta la Contraloría General; y,
- c) Los demás documentos que le delegue expresamente el Contralor General.

Art. 11.- DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES.- Serán suscritos por el Director de Responsabilidades:

- a) Los oficios resúmenes de responsabilidades administrativas derivados de informes de auditoría o exámenes especiales y las sanciones por contravenciones;
- b) Las resoluciones de imposición de multas, derivadas de responsabilidades administrativas culposas de los servidores públicos no comprendidos en el apartado a) de los artículos 1 y 2 del presente Reglamento, así como la imposición de las multas y su ejecución, cuando la autoridad competente haya dejado de hacerlo, o se hubiere constituido en sujeto de la sanción; y, las sanciones por contravenciones;
- c) Los oficios resúmenes, glosas, órdenes de reintegro que establezcan responsabilidades civiles, por valores que no excedan los veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;
- d) Las resoluciones que confirmen o desvanezcan responsabilidades civiles, por valores que no excedan los veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;

- e) Las resoluciones correspondientes al recurso de revisión por valores que no superen los veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, 20 000 USD;
- f) La concesión de recursos de revisión;
- g) La autorización para que por Secretaría de la Dirección se confieran copias de los documentos existentes en ella; y,
- h) Los documentos que le delegue expresamente el Contralor General.

Art. 12.- SECRETARIO DE RESPONSABILIDADES.- Suscribirá:

- a) El otorgamiento de copias de documentos que reposan en el archivo de la Dirección de Responsabilidades y dará fe de la presentación de documentos que correspondan a esa unidad;
- b) La información sobre responsabilidades administrativas y civiles culposas;
- c) Los oficios que correspondan a notificaciones de glosas y resoluciones que se remitan a provincias;
- d) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,
- e) Los demás documentos que le sean expresamente delegados.

Art. 13.- DIRECTOR FINANCIERO.- Le corresponde suscribir:

- a) Las comunicaciones relacionadas con la recaudación de ingresos y desembolsos de la Contraloría General;
- b) Los cheques y comunicaciones relacionados con la administración financiera, presupuestaria, contable, de tesorería y de determinación y recaudación del cinco por mil de la Contraloría, y los demás que de acuerdo a su competencia le sean expresamente delegados; y
- c) Las demás comunicaciones que le correspondan de acuerdo con su función.

Art. 14.- DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y SERVICIOS.- Suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los contratos de Obras, Bienes y Servicios incluidos los de consultoría aplicable a los montos de cotización y menor cuantía;
- b) Los dirigidos a las Compañías de Seguros y que tengan relación con siniestros sobre los bienes de la Contraloría;

- c) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,
- d) Los demás que le sean delegadas.

Art. 15.- DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS.- Le corresponde suscribir:

- a) Los oficios relacionados con la administración y control de personal de la institución, inclusive los endosos que se refieran a la administración de seguros;
- b) Los concernientes a la administración de los centros vacacionales y recreativos; y,
- c) Todos aquellos documentos que de acuerdo a su competencia le sean delegados expresamente por el Contralor, de acuerdo con las actividades determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución.
- **Art. 16**.- DIRECTOR DE COMUNICACION INSTITUCIONAL.- Suscribirá los documentos para la formulación de programas sobre relaciones públicas, sociales, deportivos, de información y editorial, previa aprobación del Contralor General.
- **Art. 17**.- DIRECTOR DE PLANIFICACION Y EVALUACION INSTITUCIONAL.- Suscribirá los siguientes documentos:
- a) Las comunicaciones relativas a la revisión y control de calidad de los informes de auditoría y exámenes especiales, realizados por las unidades de Auditoría de las Direcciones Regionales de la Contraloría, hasta que se desconcentre totalmente esta función en las Direcciones Regionales;
- b) Los oficios que deban cursarse a los Directores Nacionales, Regionales, Administradores de Gestión Departamentales y Delegados Provinciales de la Contraloría sobre trámites recibidos, coordinación, supervisión y evaluación de las actividades relativas a la Planificación, ejecución de los planes operativos;
- c) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones, determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución; y,
- d) Los demás que le sean delegados por el Contralor General.
- **Art. 18**.- DIRECTOR DE COORDINACION DE AUDITORIAS INTERNAS.- Suscribirá los siguientes documentos:
- a) Las comunicaciones que contengan evaluaciones de las actividades realizadas por las unidades de Auditoría Interna en la provincia de Pichincha;

- b) La aprobación de los informes elaborados por las unidades de Auditoría Interna en la provincia de Pichincha, excepto los considerados en el apartado h) del artículo 7 del presente Reglamento;
- c) Los informes sobre la creación, reestructuración y supresión de unidades de Auditoría Interna, en la provincia de Pichincha;
- d) Los oficios que deban cursarse a los Directores Nacionales, Regionales, Administradores de Gestión Departamentales y Delegados Provinciales de la Contraloría, sobre trámites recibidos, coordinación, supervisión y evaluación de las actividades en el área de su competencia;
- e) Las comunicaciones necesarias para el trámite y ejecución de las acciones de control que competan a su jurisdicción;
- f) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con su función; y,
- g) Los demás que le sean delegados por el Contralor General.

Art. 19.- DIRECTOR DE PATROCINIO, RECAUDACION Y COACTIVAS.- Le corresponde suscribir:

- a) Las comunicaciones de absolución de consultas en materia de recaudación de ingresos provenientes de resoluciones ejecutoriadas, expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de glosas confirmadas, multas y órdenes de reintegro de desembolsos indebidos con recursos públicos, excepto aquellas que le corresponde suscribir al Contralor, y al Subcontralor General;
- b) Los títulos de crédito, autos de pago y demás providencias relativas al procedimiento de ejecución coactiva, así como las comunicaciones y, en general, documentos relacionados con dicho proceso;
- c) Los escritos de contestación a las demandas de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva;
- d) Los oficios con los que se envíe a las direcciones regionales o delegaciones provinciales copias certificadas de los informes de auditoría o exámenes especiales para presentar las correspondientes denuncias en caso de existir indicios de responsabilidad penal; las copias certificadas de expedientes para inicio del procedimiento de ejecución coactiva; y, los que contengan autorizaciones para presentación de las demandas de insolvencia en las respectivas jurisdicciones de las Direcciones Regionales;
- e) Los escritos de inicio de acciones judiciales que se instauren en contra de los servidores que no sean los comprendidos en los apartados a), de los artículos 1 y 2 de este Reglamento, así como los de contestación a las demandas contencioso administrativas civiles u otras de los funcionarios antes indicados;

- f) Las demandas de insolvencia derivadas de los procedimientos coactivos iniciados, en caso de falta de pago o insuficiente dimisión de bienes, así como todos los escritos necesarios dentro de estos procesos;
- g) Los documentos relacionados con el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a esta Dirección; y,
- h) Los demás documentos que le delegue el Contralor General.

Art. 20.- ADMINISTRADOR DE GESTION DEL DEPARTAMENTO DE PATROCINIO.- Suscribirá:

- a) Las comunicaciones en las que se solicite documentación o información relativa a su área funcional;
- b) Los escritos y comunicaciones que deban presentarse ante los distintos Tribunales y Juzgados, Ministerio Público y demás autoridades públicas o privadas para el impulso de las causas en las que la Contraloría General del Estado sea parte, fuere citada o notificada, o hayan sido iniciadas por parte de los funcionarios señalados en los artículos 1, apartado f), y 2, apartado e), de este Reglamento;
- c) La recepción de notificaciones o citaciones judiciales dirigidas al Contralor General del Estado;
- d) Los documentos relacionados con el inicio de las acciones por hurto o robo de bienes de propiedad de la Contraloría ocurridos en la Matriz; y,
- e) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con su función.

Art. 21.- ADMINISTRADOR DE GESTION DEL DEPARTAMENTO DE RECAUDACION Y COACTIVAS.- Suscribirá:

- a) Las comunicaciones que correspondan al ámbito de su competencia;
- b) Las comunicaciones en las que se solicite documentación o información relativa a su área funcional; y,
- c) Las demás comunicaciones que le sean delegadas por el Contralor General.

Art. 22.- EL SECRETARIO DE RECAUDACION Y COACTIVAS.- Suscribirá:

- a) Las certificaciones de los autos y providencias expedidas por el Director de Patrocinio Recaudación y Coactivas;
- b) Los oficios y comunicaciones de ejecución de disposiciones contenidas en autos y providencias, emitidos por el Director de Patrocinio Recaudación y Coactivas;
- c) Los oficios y comunicaciones requiriendo a organismos públicos, privados y entidades financieras, información tendiente a instaurar o proseguir acciones coactivas;

- d) Las razones de citación y notificación y otras que correspondan al ejercicio de la acción coactiva;
- e) Los autos y providencias del procedimiento coactivo, conjuntamente con el Director; y,
- f) Certificaciones relacionadas con procesos coactivos.

Art. 23.- DIRECTORES REGIONALES, DELEGADOS PROVINCIALES.- Suscribirán:

- a) Los oficios que contengan órdenes de trabajo para el cumplimiento del plan operativo anual y de los imprevistos, así como también las órdenes sobre cambios, suspensiones y supresiones de las tareas de auditoría.
 - Para la suscripción de los documentos señalados en el párrafo anterior, no requerirán la autorización previa del Subcontralor General, pero los Directores Regionales darán a conocer inmediatamente sobre el particular al Subcontralor General y al Director de Planificación y Evaluación Institucional. Los Delegados Provinciales lo harán al Director Regional, para la información indicada;
- b) Las comunicaciones solicitando documentos necesarios para la preparación de dictámenes, informes y otros trabajos en el área de su competencia;
- c) Los oficios que deban cursarse entre Directores Regionales y Delegados Provinciales de la Contraloría para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades;
- d) Los informes de auditoría externa resultantes de la acción de control, para su posterior aprobación por parte del Contralor General o del Subcontralor General;
- e) Las comunicaciones necesarias para el trámite y ejecución de las acciones de control que competan a su jurisdicción;
- f) La absolución de consultas técnicas que en su ámbito formulen los servidores de las entidades y organismos del sector público;
- g) Los oficios que se dirijan a los servidores del sector público o a personas del sector privado en asuntos relacionados con las auditorías o exámenes especiales que practique la unidad a su cargo;
- h) Los oficios de aceptación, modificación o cancelación de cauciones en coordinación con la Jefatura de Cauciones de la Matriz, para el último caso;
- i) Las comunicaciones y escritos relacionadas con las acciones judiciales sobre indicios de responsabilidad penal, en sus respectivas jurisdicciones;
- j) Los contratos de arrendamiento de locales en su área y los que fueren necesarios para el desenvolvimiento de las actividades administrativas de su unidad, previa autorización del Contralor General;

- k) La certificación de documentos institucionales originados o que se mantengan en esas unidades;
- La aprobación de los informes de Auditoría Interna, lo efectuarán los Directores Regionales de acuerdo a su respectivo ámbito;
- m) La evaluación de desempeño y gestión de personal de las Auditorías Internas;
- n) La revisión y control de calidad de informes;
- o) Las notificaciones por la prensa del inicio de exámenes y las convocatorias a lecturas de borrador de informe cuando se desconozca el domicilio de los servidores, ex servidores y personas relacionadas con las acciones de control que ejecuten; y,
- p) Los demás documentos que expresamente delegue el Contralor General.
- **Art. 24**.- DIRECTOR DE TECNOLOGIA DE INFORMACION Y COMUNICACIONES.- Le corresponde suscribir:
- a) Las comunicaciones de absolución de consultas en materia de informática;
- b) Las comunicaciones relacionadas con la planificación, desarrollo, organización y dirección de las actividades referentes a la implantación y desarrollo de sistemas informáticos; y,
- c) Las demás comunicaciones que sean delegadas por el Contralor General.
- Art. 25.- DIRECTOR DE INVESTIGACION TECNICA NORMATIVA Y DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.- Suscribirá:
- a) La absolución de consultas en materia de control y auditoría gubernamental;
- b) Las comunicaciones relacionadas con los manuales específicos de las auditorías internas;
- c) Las comunicaciones que tienen relación con la normativa interna y el desarrollo administrativo Institucional;
- d) Las comunicaciones que correspondan de acuerdo con las funciones determinadas en el Reglamento Orgánico Funcional; y,
- e) Las demás comunicaciones que le sean delegadas por el Contralor General.

Art. 26.- DISPOSICIONES GENERALES.-

 a) Quienes suscriban los documentos a que se refiere este Reglamento, deberán hacer constar expresamente que lo hacen "POR EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO"; excepto en el caso de la suscripción de los informes de auditoría y de los exámenes especiales;

- b) Cuando lo estime conveniente, el Contralor General suscribirá los documentos materia de la delegación;
- c) La oficina de Documentación y Archivo Central, actualizará el registro de firmas de las personas autorizadas para suscribir documentos oficiales;
- d) El Contralor General, mediante Acuerdo, cuando considere procedente, previo informe de la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional y de Coordinación de Auditorías Internas, o de la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, suspenderá o revocará la delegación de aprobación de los informes a las Direcciones Regionales;
- e) El Director de Responsabilidades enviará semanalmente, para conocimiento del Contralor un listado de las entidades, servidores y montos de las responsabilidades;
- f) Los directores remitirán quincenalmente, para conocimiento del Contralor General, un listado de los documentos que hayan suscrito, el cual contendrá el nombre de la entidad, del servidor público al que se dirigió y el asunto;
- g) En todo lo concerniente a la entrega de información, se observará lo determinado en la Constitución de la República del Ecuador, Ley de Modernización, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, sus Reglamentos y demás disposiciones vigentes sobre la materia, en lo que fuere aplicable; y,
- h) El Contralor General de conformidad con lo señalado en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones y funciones a los servidores de la Contraloría General del Estado, quienes no podrán a su vez volver a delegar, sin perjuicio de emitir órdenes de trabajo. Los actos oficiales ejecutados por los delegados, tendrán la misma fuerza y efecto que los realizados por el titular.
- i) Las disposiciones del presente Reglamento no excluyen el fiel cumplimiento de las leyes, reglamentos, regulaciones y más normatividad vigente que compete al ámbito de control institucional.

El delegado que actuare al margen de los términos e instrucciones de la delegación responderá personal y pecuniariamente, por los actos realizados en ejercicio de su delegación y no responsabilizarán al delegante.

Art 27.- DEROGATORIA.- Derógase el Acuerdo 016-CG de 21 de julio de 2008, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 395 de 4 de agosto de 2008, sus reformas y las demás disposiciones de igual o menor jerarquía jurídica que se opongan a este Reglamento.

Art 28.- VIGENCIA.- Este Reglamento entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Despacho del Contralor General del Estado, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, 31 de diciembre de 2008.

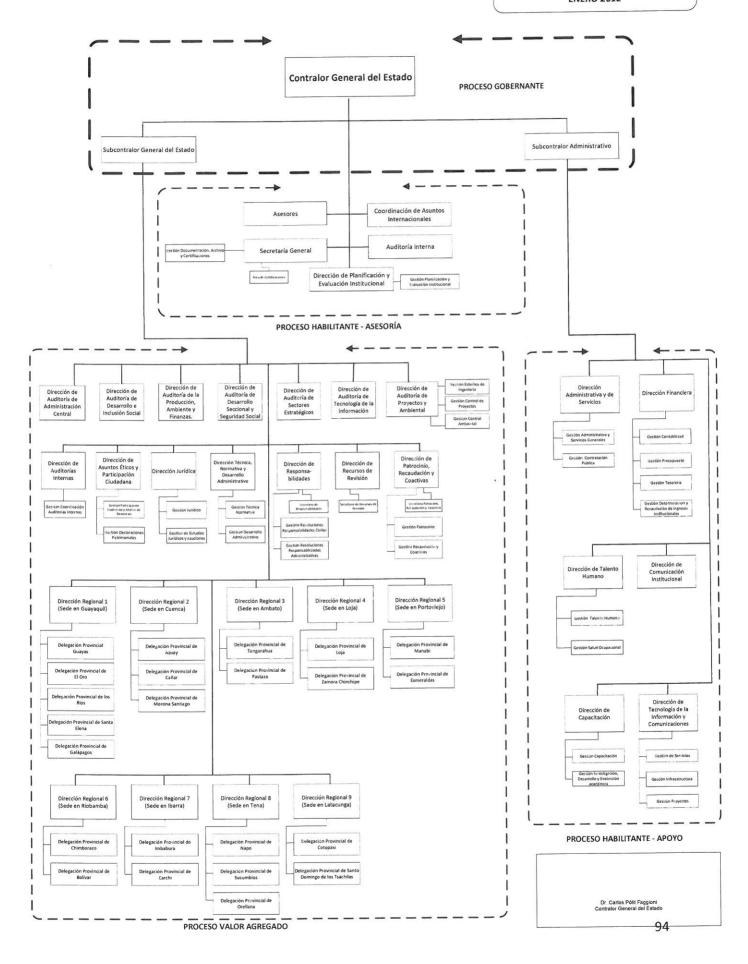
COMUNIQUESE,

Dr. Eduardo Muñoz Vega CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO, ENCARGADO

ANEXO 3

ORGANIGRAMA DE LA

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO AL 2012



ANEXO 4

Acuerdo No. 010-CG (13/abr/2012)

Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos de la Contraloría General del Estado, en el Ámbito del Control y en la Determinación de Responsabilidades

ACUERDO No. 10 - CG - 2012

FL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 211 atribuye a la Contraloría General del Estado el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos;

Que, el artículo 212 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 83 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, facultan al Contralor General para expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones y dictar los acuerdos y regulaciones que sean necesarios para que las Direcciones Regionales y las Delegaciones Provinciales de la Contraloría General del Estado, apliquen procesos de desconcentración funcional, territorial y de delegación de autoridad, en áreas de su competencia;

Que, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 36, faculta al Contralor General la delegación de sus atribuciones y funciones a los funcionarios de la institución:

Que, mediante Acuerdo 001-CG-2012 publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 243 de 9 de febrero de 2012, se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;

Que, entre los objetivos estratégicos contenidos en el artículo 2 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, constan los de conducir al Organismo de Control hacia la mejora de su desempeño; modernizar y fortalecer los procesos de control gubernamental observando los principios y normas aplicables que constituyen las herramientas para asegurar la oportuna y eficaz transparencia de la administración pública; y, consolidar el mejoramiento continuo de los procesos gobernantes, misionales y de apoyo de la Institución;

Que, el referido Estatuto en su artículo 4 prevé procesos desconcentrados que constituyen mecanismos mediante los cuales el nivel superior delega el ejercicio de una o más atribuciones y funciones;

Que, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en su artículo 8, letra h), prevé la delegación del ejercicio de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los servidores de la institución, cuando se lo estime conveniente;

Que, el citado Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en su artículo 8, letras g) y j), en concordancia con los artículos 212 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, y 83 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado antes citados, facultan al Contralor General la expedición de acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio del control y la determinación de responsabilidades; y, aprobar los informes de auditoría y de exámenes especiales, personalmente o por medio de sus delegados, respectivamente; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 212 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 31 numeral 22, 83 y 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado,

ACUERDA:

Expedir el Reglamento de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos de la Contraloría General del Estado, en el Ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades.

Artículo 1.- El Contralor General del Estado suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los dirigidos a la máxima autoridad de las instituciones que comprenden el sector público con ámbito nacional, al Presidente y Vicepresidente de la República; Presidente y Vicepresidente de la Asamblea Nacional; titulares de la Corte Constitucional, Corte Nacional de Justicia, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Presidente de la Función de Transparencia y Control Social, a los titulares orgánicos del Consejo de la Judicatura, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejos Nacionales de Igualdad, Procurador General del Estado, Defensor Público, Defensor del Pueblo, Fiscal General del Estado, los titulares de las Superintendencias, Asambleístas; Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana; Ministros de Estado, Jefe del Comando Conjunto y a los Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas; y, Comandante General de la Policía Nacional; y, autoridades de organismos internacionales;
- b) La aprobación de los informes de auditorías y exámenes especiales dirigidos a las autoridades que constan en la letra a) de este artículo;
- c) Los oficios de predeterminación que establezcan responsabilidad administrativa culposa de destitución cuando proceda, en contra de las autoridades contenidas en la letra a) de este artículo; así como las correspondientes resoluciones;

Sin perjuicio de lo anterior, el Contralor General del Estado, por avocación suscribirá cualquier documento que considere pertinente.

Artículo 2.- El Subcontralor General suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las funciones y atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Las comunicaciones que deban cursarse a la segunda máxima autoridad de las entidades del sector público con ámbito nacional, así como las dirigidas a las máximas autoridades del régimen seccional;
- c) La aprobación de los informes de auditoría y exámenes especiales generados por las

- direcciones de auditoría de la matriz; excepto aquellos cuya competencia le corresponde al Contralor General;
- d) Los oficios de predeterminación de responsabilidades administrativas culposas de destitución de autoridades elegidas por votación popular; excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor General;
- e) Los oficios de predeterminación de responsabilidades civiles culposas por valores superiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general;
- f) Las resoluciones sobre responsabilidades administrativas culposas de multa y/o destitución de autoridades elegidas por votación popular; excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor General;
- g) Las resoluciones respecto de responsabilidades civiles culposas, superiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general;
- Las resoluciones respecto de pedidos de reconsideración de órdenes de reintegro por valores superiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general, excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor General;
- Las resoluciones de recursos de revisión por valores superiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general;
- j) Las autorizaciones para la cancelación de las acciones de control planificadas e imprevistas a solicitud, debidamente fundamentada, de los directores de la matriz y de los delegados provinciales;
- k) Las comunicaciones que como segunda autoridad institucional le competen en el proceso gobernante y aquellas específicamente asignadas o delegadas por el Contralor General; y,
- I) Los demás que de acuerdo a su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 3.- El Subcontralor Administrativo suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Las comunicaciones relacionadas con las comisiones que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, le corresponda presidir, de acuerdo al ámbito de su competencia;
- Las acciones de personal con las cuales se dispone o concede traslados, traspasos y cambios administrativos de puestos del personal, de una unidad administrativa a otra dentro de la Contraloría General del Estado, y las licencias con o sin remuneración;
- d) La autorización para la concesión de viáticos, subsistencias, alimentación y gastos de transporte de los asesores, directores nacionales y directores regionales;
- e) Los contratos de servicios ocasionales y civiles y los convenios o contratos de pasantía o práctica, previo conocimiento y autorización de la máxima autoridad de la Contraloría General del Estado;
- f) Las autorizaciones para laborar horas extraordinarias y suplementarias de conformidad con la Ley; y,

g) Las demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegadas.

Artículo 4.- El Director/a de Planificación y Evaluación Institucional suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Las comunicaciones que deban cursarse a los directores de la matriz, regionales, y delegados provinciales de la Contraloría General sobre la coordinación, supervisión y evaluación de las actividades relativas a la planificación y ejecución de los planes operativos; y,
- c) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 5.- Directores/as de Auditoría de la Matriz, suscribirán los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Los oficios resúmenes de responsabilidades de las acciones de control ejecutadas en su ámbito y las síntesis;
- c) Los oficios de predeterminación de responsabilidades administrativas de multa y/o destitución y civiles culposas derivadas de las acciones de control ejecutadas en su ámbito, por valores inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general, excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor o Subcontralor General; y, su notificación;
- d) Las comunicaciones que deban cursarse a los directores de la matriz, directores regionales y delegados provinciales de la Contraloría General del Estado para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades;
- e) La notificación de inicio del examen especial o auditoría dirigido en forma expresa a la máxima autoridad de la entidad a examinar;
- f) Los oficios que deban cursarse a las instituciones de su ámbito, para llevar a cabo la gestión de control;
- g) Los oficios de distribución de informes aprobados para el envío a las entidades examinadas; sin perjuicio de las comunicaciones que deban cursar los jefes de equipo.
- La autorización para la ejecución de exámenes especiales imprevistos dentro de su ámbito;
- i) Le corresponde al Director de Auditoría de Proyectos y Ambiental, la aprobación de los informes y las síntesis producto de las auditorías y/o exámenes de ingeniería y de aspectos ambientales realizados por las unidades de auditoría interna de la provincia de Pichincha, así como suscribir los oficios resúmenes de responsabilidades y la predeterminación de responsabilidades administrativas y civiles culposas derivadas de las acciones de control antes citadas, por valores inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general, excepto aquellas cuya competencia le

- corresponde al Contralor o Subcontralor General; y, su notificación;
- j) La autorización, para la concesión de viáticos, subsistencias, alimentación y gastos de transporte de los servidores de sus respectivas unidades administrativas de control;y,
- k) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 6.- Director/a de Auditorías Internas suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- La autorización para la ejecución de verificaciones preliminares y exámenes especiales imprevistos que realicen las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público con sede en la provincia de Pichincha;
- c) La aprobación de los informes de las acciones de control ejecutadas por las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público con sede en la provincia de Pichincha, excepto los relacionados con los exámenes de ingeniería y de aspectos ambientales;
- d) Los oficios resúmenes de responsabilidades derivados de las acciones de control efectuadas por las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público con sede en la provincia de Pichincha, excepto los relacionados con los exámenes de ingeniería y de aspectos ambientales;
- e) La predeterminación de responsabilidades administrativas culposas que establezcan multa o destitución de servidores públicos, derivadas de las acciones de control realizadas por las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público con sede en la provincia de Pichincha, excepto aquellas cuya competencia corresponda al Contralor o Subcontralor General;
- f) Los de predeterminación de las responsabilidades civiles culposas derivadas de las acciones de control realizadas por las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público con sede en la provincia de Pichincha, por montos que no superen los 150 salarios básicos unificados para el trabajador en general; y, su notificación;
- g) Las comunicaciones que deban cursarse a los responsables de la unidades de auditoría interna de la provincia de Pichincha, directores de unidades administrativas la matriz, directores regionales, delegados provinciales de la Contraloría General del Estado; sobre la coordinación, supervisión y evaluación de las actividades relativas a la planificación y ejecución de los planes anuales de control;
- h) Los informes sobre la creación, restructuración y supresión de unidades de auditoría interna en la provincia de Pichincha;
- La autorización para la concesión de viáticos, subsistencias, alimentación y gastos de transporte de los servidores de su respectiva unidad administrativa y de los auditores generales internos de los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Pichincha; y,
- j) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 7.- Directores/as Regionales suscribirán los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- La aprobación de los informes de las auditorías y exámenes especiales realizados por las delegaciones provinciales y por las unidades de auditoría interna de su jurisdicción;
- c) Los oficios de predeterminación de responsabilidades administrativas culposas derivadas de las acciones de control efectuadas por las delegaciones provinciales y de las unidades de auditoría interna de su jurisdicción, que establezcan multa y destitución o destitución de servidores públicos, excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor o Subcontralor General;
- d) Los oficios de predeterminación de responsabilidades civiles culposas derivadas de las acciones de control ejecutadas por las delegaciones provinciales y unidades de auditoría interna de su jurisdicción, por montos superiores a 70 e inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general; y, su notificación;
- e) Las solicitudes de información o documentación necesarias para la preparación de informes y otros trabajos en el área de su competencia;
- f) Las comunicaciones que deban cursarse a los directores de la matriz, directores regionales, delegados provinciales de la Contraloría General del Estado y responsables de las unidades de auditoría interna de su ámbito, para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades;
- g) Los informes sobre la creación, restructuración y supresión de las unidades de auditoría interna de su jurisdicción;
- La autorización para la concesión de viáticos, subsistencias, alimentación y gastos de transporte de los servidores de su respectiva unidad administrativa y de los delegados provinciales de su jurisdicción;
- i) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 8.- Delegados/as Provinciales suscribirán los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Los oficios resúmenes de responsabilidades derivadas de las acciones de control externo y de las efectuadas por las unidades de auditoría interna de su jurisdicción;
- c) La predeterminación de responsabilidades administrativas culposas derivadas de las acciones de control externo y por las unidades de auditoría interna de su jurisdicción, que establezcan multa a servidores públicos, excepto aquellas cuya competencia le corresponde al Contralor o Subcontralor General;
- d) La predeterminación de responsabilidades civiles culposas derivadas de las acciones de control externo y de las ejercidas por las unidades de auditoría interna de su

- jurisdicción, por montos inferiores a 70 salarios básicos unificados para el trabajador en general; y, su notificación;
- e) Las comunicaciones necesarias para el trámite y ejecución de las acciones de control que competan a su jurisdicción;
- f) Las comunicaciones que deban cursarse entre delegados provinciales, con los directores regionales, unidades de auditoria interna de su jurisdicción, y demás directores de la Contraloría General del Estado para coordinar acciones, supervisar y evaluar actividades:
- g) La autorización para la concesión de viáticos, subsistencias, alimentación y gastos de transporte de los servidores de su respectiva unidad administrativa; y de las unidades de auditoría interna de los gobiernos autónomos descentralizados; y,
- h) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 9.- Director/a de Responsabilidades suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Las resoluciones sobre responsabilidades civiles culposas predeterminadas por las direcciones de auditoría de la matriz, direcciones regionales, delegaciones provinciales y por la Dirección de Auditorías Internas, inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general;
- c) Las resoluciones sobre responsabilidades administrativas culposas, de multa y/o destitución, predeterminadas por las direcciones de auditoría de la matriz, direcciones regionales, delegaciones provinciales y por la Dirección de Auditorías Internas, excepto aquellas que compete suscribir al Contralor o Subcontralor General;
- d) Las resoluciones respecto de pedidos de reconsideración de órdenes de reintegro por valores inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general; y,
- e) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

Artículo 10.- Director/a de Recursos de Revisión suscribirá los siguientes documentos:

- a) Los relacionados con las facultades y funciones atribuidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado;
- b) Las providencias de concesión o de negativa respecto de las solicitudes de recursos de revisión;
- c) Las resoluciones sobre los recursos de revisión por responsabilidades civiles culposas, inferiores a 150 salarios básicos unificados para el trabajador en general; y,
- d) Los demás que de acuerdo con su competencia le sean expresamente delegados.

DISPOSICIONES GENERALES:

- a) En todos los documentos que deben suscribir los funcionarios que señala este Reglamento, deberán hacer constar expresamente la frase: "Por el Contralor General del Estado".
- b) Quienes han sido delegados mediante el presente acuerdo y que actuaren al margen de los términos e instrucciones de la delegación, responderán personal y pecuniariamente por los actos realizados en ejercicio de su delegación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

Primera: Los informes generados por las direcciones de auditoría de la matriz, que hasta la fecha de implementación del acuerdo de Ámbitos de Control de las Direcciones de Auditoría, Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales de la Contraloría General del Estado, se encuentren en revisión o trámite de aprobación, serán concluidos por los servidores a cargo de la acción de control; y, serán aprobados y tramitados en la unidad a la cual le corresponda el ámbito de control. Para el trámite de predeterminación, determinación y recursos de revisión se estará a lo dispuesto en el presente acuerdo.

Segunda: Los informes generados en las Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales, antes de la implementación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, y del Acuerdo de Ámbitos de Control de las Direcciones de Auditoría, Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales de la Contraloría General del Estado, que no hayan sido tramitados para la aprobación, continuarán hasta su conclusión en la respectiva unidad y serán aprobados por el Director Regional respectivo; y, para el trámite de predeterminación, determinación y recursos de revisión, se estará a lo dispuesto en el presente acuerdo.

Tercera: En el caso de las provincias del Guayas, Azuay, Tungurahua, Loja, Manabí, Chimborazo, Imbabura, Napo y Cotopaxi, y hasta que sean designados los correspondientes delegados provinciales, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los informes serán suscritos por los responsables a cuyo cargo se encuentre la ejecución del proceso (supervisor y jefe de equipo) y serán aprobados por el Director Regional de cada jurisdicción.

Cuarta: Mientras se implemente la Dirección de Recursos de Revisión, los recursos que se planteen serán tramitados ante la Dirección de Responsabilidades, cuyo titular suscribirá las correspondientes resoluciones inferiores a 150 salarios básicos unificados del trabajador en general. Una vez implementada, los procesos en trámite, pasarán a cargo de la Dirección de Recursos de Revisión, para lo cual se suscribirá el acta de entrega recepción correspondiente en el plazo máximo de 30 días contados a partir de la designación del titular de la Dirección de Recursos de Revisión.

Quinta: Mientras se implementen las delegaciones provinciales de Guayas, Azuay, Tungurahua, Loja, Manabí, Chimborazo, Imbabura, Napo y Cotopaxi, las órdenes de trabajo para la ejecución de las acciones de control, serán emitidas por las direcciones regionales en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

Sexta: La Dirección de Responsabilidades, hasta el 31 de diciembre de 2012, concluirá con el estudio de la predeterminación de las responsabilidades administrativas y civiles culposas que correspondan a informes aprobados con anterioridad al 21 de junio de 2011.

Séptima: En las unidades de auditoría interna unipersonales, hasta cuando dispongan del personal requerido para sus funciones, las órdenes de trabajo, para cumplir con el plan operativo aprobado por la Contraloría General del Estado, y los imprevistos previamente autorizados, serán emitidas por la Dirección de Auditorías Internas, en la provincia de Pichincha; y, por las delegaciones provinciales de la Contraloría General del Estado, de acuerdo con su ámbito de control.

En todo lo que no se oponga al presente reglamento, continuará vigente lo dispuesto en el reglamento sustitutivo de delegación de firmas para documentos oficiales de la Contraloría General del Estado, expedido mediante acuerdo 031-CG y promulgado en el registro oficial 536 de 27 de febrero de 2009 y sus respectivas reformas.

DEROGATORIA.- Derógase las disposiciones de igual o menor jerarquía jurídica que se opongan al presente reglamento.

VIGENCIA.- Este reglamento entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Despacho del Contralor General del Estado, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a 13 de abril de 2012.

Comuniquese:

Dr. Carlos Pólit Faggioni CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO