



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

Análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la constitución, que limitaron temporalmente la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General del Estado y sus consecuencias

AUTOR:

Ortiz Robalino Ángel Gabriel

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de

**ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

TUTORA:

Dra. Valencia Balladares Irma Alexandra

Guayaquil – Ecuador

23 de febrero de 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Ortiz Robalino Ángel Gabriel**, como requerimiento para la obtención del título de **abogado de los tribunales y juzgados de la república del Ecuador**.

TUTORA

f. _____

Dra. Valencia Balladares Irma Alexandra

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____

Mgs. Lynch Fernández María Isabel

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero del año 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIECIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ortiz Robalino Ángel Gabriel

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la constitución, que limitaron temporalmente la capacidad fiscalizadora de la contraloría general del estado y sus consecuencias**, previo a la obtención del título de **Abogado de los tribunales y juzgados de la república del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero del año 2021

EL AUTOR

f. _____

Ortiz Robalino Angel Gabriel



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIECIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, Ortiz Robalino Ángel Gabriel

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación. **Análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la constitución, que limitaron temporalmente la capacidad fiscalizadora de la contraloría general del estado y sus consecuencias**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero del año 2021

EL AUTOR:

f. _____

Ortiz Robalino Ángel Gabriel

REPORTE URKUND

The screenshot shows the Urkund report interface. At the top, the title "URKUND" is displayed in orange. Below it, the "Document Information" section lists the following details:

- Analyzed document:** TESIS 9 GABOa.pdf (D96373057)
- Submitted:** 2/23/2021 9:10:00 PM
- Submitted by:** Irene Alexandra Valencia Balladares
- Submitter email:** irene.valencia@cu.ucsg.edu.ec
- Similarity:** 4%
- Analysis address:** irene.valencia.ucsg@analysis.orkund.com

Below the document information, the "Sources included in the report" section is visible, showing a URL: <http://ri.ues.edu.sv/20522/1/PROPUESTA%20DE%20AUDITOR%20C3%8DA%20GUBERNAMENTAL%20CON...> with a page count of 1.

TUTORA

f. _____

Dra. Valencia Balladares Irma Alexandra

AUTOR

f. _____

Ortiz Robalino Ángel Gabriel

DEDICATORIA

Este trabajo de Titulación se lo dedico a mi Dios Supremo, por ser el inspirador, y darme fuerza y energía espiritual, para continuar en este proceso, que constituye en uno de los anhelos más deseados de ser Abogado.

A mi madre, por su protección, amor incondicional, trabajo y sacrificio que me ha brindado en el transcurso de estos años, gracias a usted he logrado llegar hasta aquí y convertirme en lo que soy. Ha sido orgullo y privilegio ser su hijo, es la mejor madre del mundo que Dios me dio, acompañándome a lo largo de toda mi carrera universitaria, fue artífice importante en la presente etapa, aportando a mi formación profesional, como ser humano.

A mis hijos, Priscila, Diomaris y Gabrielito por estar junto a mi lado, acompañando con apoyo moral, brindado a lo largo de esta etapa de mi vida.

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi gratitud a Dios, quien con su bendición llena siempre mi vida, a mis tres hijos Priscila, Gabrielito y Diomaris, a mi madre Elvia María, y a toda mi familia por estar siempre presentes.

Mi profundo agradecimiento a todas las autoridades y personal que hacen la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, por confiar en mí, abrirme las puertas y alcanzar mis sueños.

De igual manera mis agradecimientos a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, a toda la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, a todos mis profesores, quienes con la enseñanza de sus valiosos conocimientos hicieron que pueda crecer día a día como profesional, gracias a cada una de ustedes por su paciencia, dedicación, apoyo incondicional y amistad.

Finalmente quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento a la Dra. Irene Valencia Balladares, principal colaboradora durante todo este proceso, quien, con su dirección, conocimiento, y enseñanza permitió el desarrollo de este trabajo



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Ab. Maria Isabel Lynch de Nath, Mgs.

DECANO O DIRECTORA DE CARRERA

f. _____

Ab. Paola María Toscanini Sequeira Mgs,

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

f. _____

Ab. María Paula Ramírez Vera. Mgs

OPONENTE

INDICE

CERTIFICACIÓN.....	II
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD.....	III
AUTORIZACIÓN.....	IV
REPORTE URKUND.....	V
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN.....	VIII
DEDICATORIA.....	VI
AGRADECIMIENTO.....	VII
RESUMEN.....	XI
INTRODUCCIÓN.....	2
DESARROLLO.....	1
CAPITULO I.....	1
1.- MARCO TEÓRICO.....	1
1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.2.- ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE CONTROL.....	2
1.3.- AUDITORÍA.....	3
1.4.- RESPONSABILIDAD DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO.....	3
1.5.- LA CORRUPCION.....	4
CAPITULO II.....	5
2.- MARCO JURIDICO.....	5
2.1.- PRINCIPIOS RECTORES DEL ENTE DE CONTROL.....	5
2.2.- FUNDAMENTACION.....	5
2.3.-LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCION.....	7
CAPITULO III.....	11
3.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES DE LAS ENMIENDAS DE LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCION, QUE LIMITARON TEMPORALMENTE Y LUEGO LA RESTABLECIERON, LA GESTION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE ESTADO.....	11
3.1.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE LIMITARON TEMPORALMENTE LA GESTION.....	11
3.2.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES SOCIALES Y JURIDICAS QUE RESTABLECIERON LOS ARTICULOS 211 Y 212 A SU ESTADO ORIGINAL.....	15
CAPITULO IV.....	23
4.- CONSECUENCIAS DE LA APROBACIÓN DE LAS ENMIENDAS A LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCION Y SU POSTERIOR RESTABLECIMIENTO.....	23
4.1.- ANALISIS DE LA PERCEPCION DEL INCREMENTO DE LA CORRUPCION.....	23

4.2.- ANALISIS GENERAL DEL INCREMENTO DE LA CORRUPCION DETERMINADA POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO EN SUS RENDICIONES DE CUENTAS ANUALES	24
4.3.- PRINCIPALES LEYES QUE BUSCAN FRENAR LA CORRUPCION	25
5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	28
5.1.- CONCLUSIONES.....	28
5.2.- RECOMENDACIONES.....	29
REFERENCIAS.....	30
ANEXO A.....	32
ANEXO B.....	33
ANEXO C.....	33
ANEXO D.....	34

RESUMEN

La presente investigación es de tipo documental, con levantamiento de datos cuantitativo y cualitativos, derecho comparado para analizar las fundamentaciones jurídicas y sociales de dos enmiendas aprobadas por la Asamblea en el año 2014, las cuales reformaron los artículos 211 y 212 de la Constitución, que limitaron las competencias de la Contraloría General del Estado, y de igual manera las que las restablecieron. Se inicia con una introducción, luego en el capítulo uno, se plantea el problema y se señalan los objetivos generales y específicos que giran alrededor de esta investigación; en el marco teórico se estudian en Derecho comparado a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En el capítulo dos, en el marco jurídico trata de los principios, conceptos sobre fundamentación, se señala el rol constitucional de las funciones de la Contraloría, y sus atribuciones. En el capítulo tres se analiza las fundamentaciones, que limitaron temporalmente la gestión y sus consecuencias, para lo cual se revisa la cronología de los hechos de la reforma, revisando los pronunciamientos de los demandantes. Además se realiza el análisis general de las fundamentaciones jurídicas que fueron tomadas en cuenta por la Corte Constitucional para declarar la inconstitucionalidad. En el capítulo cuarto, se analiza las consecuencias de la aprobación de las enmiendas a los artículos mencionados y su posterior restablecimiento, evidenciando un incremento de la corrupción, y para combatirla, se generaron proyectos de ley. Al finalizar se concluye y recomienda.

Palabras clave: fundamentación, Contraloría General del Estado, consecuencias, corrupción, argumentación, competencias, principios.

This research is of a documentary type, gathering quantitative and qualitative data, comparative law, to analyze the legal and social foundations of two amendments approved by the Assembly in 2014, which reformed articles 211 and 212 of the Constitution that limited the competences of the General Comptroller of the State, and in the same way those that restored them. It begins with an introduction, then in chapter one, the problem is raised and the general and specific objectives that revolve around this research are pointed out, in the theoretical framework they are studied in Law compared to Supreme Audit Institutions. In chapter two, in the legal framework, it deals with the principles, concepts on foundation, the constitutional role of the functions of the Comptroller, and its attributions is indicated. Chapter three analyzes the grounds, which temporarily limited the management and its consequences, for which the chronology of the events of the reform is reviewed, reviewing the pronouncements of the plaintiffs. In addition, the general analysis of the legal foundations that were taken into account by the Constitutional Court to declare unconstitutionality is carried out. In the fourth chapter, the consequences of the approval of the amendments to the aforementioned articles and their subsequent restoration are analyzed, showing an increase in corruption, and to combat it, bills were generated. At the end it is concluded and recommended.

Keywords: foundation, State Comptroller General, consequences, corruption, argumentation, competences, principles.

INTRODUCCIÓN

Una madre de familia al escribir una carta a un medio de comunicación, expresa su preocupación por la herencia que dejará a sus hijos, enfocada en el ambiente que les tocará vivir en medio de tanta corrupción, como consecuencia de la falta de control de los entes llamados a cumplir este papel, por estar al vaivén de la política, que ha menoscabado la institucionalidad de forma intensa en estos últimos años.

Lo expresado por la madre de familia, lo sentimos todos, en el caso ecuatoriano, los medios de comunicación acrílicos, a diario informan, sin ningún reparo, innumerables escándalos o denuncias fundadas o infundadas de actos de corrupción, que casi siempre quedan en la impunidad jurídica, que van desde simples acciones no culposas o leves hasta verdaderos ilícitos transaccionales.

La siguiente referencia, describe adecuadamente lo que significa la corrupción:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. (NACIONES, 2004)

Para esta investigación, se parte de tres hipótesis en la que se analizan las fundamentaciones de todos los involucrados y sus consecuencias: **la primera**, se aprobaron las enmiendas que limitaron la competencia de la contraloría y posteriormente las restablecieron sin mayores fundamentaciones jurídicas, y sociales; como consecuencia: **segunda**, al disminuir la capacidad fiscalizadora de forma temporal entre otros, se aumentaron los casos de corrupción a un nivel nunca antes visto; **y tercera**, que por presiones internas y externas se exigió a la asamblea, la aprobación de leyes anticorrupción, y de cambio en la estructura representativa del ente del Control.

Al finalizar se concluye, y recomienda.

DESARROLLO

CAPITULO I

1.- MARCO TEÓRICO

En este capítulo se delimita el problema de investigación, se estudia en Derecho comparado, a las entidades fiscalizadoras superiores asociadas como referencia, sus denominaciones, y sus principios; las funciones de auditoria que establecen responsabilidades, por hechos de corrupción de funcionarios públicos por acción u omisión

1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La Asamblea Nacional previa consulta y aprobación de la Corte Constitucional aprobó el 3 de diciembre del 2015, quince enmiendas (Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre del 2015) a la Constitución de Montecristi (2008), dos de estas corresponden a las competencias de la Contraloría General del Estado. La primera fue, borrar del artículo 211 la frase “y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado” con el objetivo, que sean la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES y otras entidades adscritas al Ejecutivo, las encargadas de velar por el cumplimiento de los objetivos institucionales. La segunda enmienda se realizó al numeral 2, del artículo 212, en donde se suprime las palabras “y gestiones” y se cambia la palabra “sujeta” por sujetos La Corte Constitucional (Registro Oficial Suplemento 79 de 30 de abril del 2019), declaró la inconstitucionalidad por la forma y procedimiento de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional

Por lo anteriormente expuesto, esta investigación busca determinar las fundamentaciones jurídicas y sociales que reformaron las funciones de la Contraloría General de Estado, su posterior restablecimiento, así como también sus consecuencias.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

¿Cuáles fueron las fundamentaciones jurídicas y sociales que reformaron los artículos 211 y 212 de la Constitución referente a las competencias de la Contraloría General del Estado, así como también las de su posterior restablecimiento, y que consecuencias se presentaron?

OBJETIVOS.

Objetivo General.

Analizar las fundamentaciones jurídicas y sociales que generaron un periodo de inexistencia del Control de la consecución de los objetivos de las instituciones del estado, de sus gestiones; y sus consecuencias.

Objetivos Específicos.

Realizar un análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de asambleístas, jueces constitucionales y fuerzas vivas que reformaron y posteriormente restablecieron los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República.

Analizar el incremento de la corrupción, sus protagonistas y las nuevas normativas legales con que la Asamblea busca frenarlo.

1.2.- ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE CONTROL

La Contraloría General del Estado está adscrita a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS, la misma que es un Grupo Regional de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), institución a nivel mundial que establece como condición indispensable para participar en ella, la existencia de vinculación previa con la Organización de las Naciones Unidas.

Las instituciones adscritas a las entidades mencionadas, ejercen su trabajo orientado a auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y de sus instituciones, por lo que recomiendan los siguientes principios para la transparencia del manejo de la Administración pública, y lucha contra la corrupción (Principios y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción, 2015)

Disposición de un marco legal eficaz, que respalde la obligación de responsabilidad y transparencia, responda a los estándares internacionales, brinde a los actores herramientas adecuadas para la persecución solvente de los delitos de corrupción y otros asociados

Fortalecimiento institucional para articular una respuesta adecuada, puntual, especializada, con capacitación multidisciplinaria, y programas de intercambio que fomenten el conocimiento entre las distintas redes.

Eficacia y eficiencia en la investigación con la ayuda de equipos multidisciplinarios, con el aseguramiento del patrimonio, a través de medidas cautelares

Agilización de la cooperación internacional que promueva el intercambio espontáneo de información y la implementación de solicitudes de asistencia internacional en materia de persecución de los delitos de corrupción

En razón a que la actual Contraloría General del Estado se lo quiere transformar en Tribunal de Cuentas, estimo importante conocer las diferentes denominaciones constitucionales de las EFS y sus razones. De la página web (OLACEFS, 2020), en una de sus secciones se aprecia que las entidades fiscalizadoras superiores se presentan

básicamente en tres categorías: Contraloría General con un 63.6 %, Auditoría General con un 13.6 % y Tribunal de Cuentas, con un 22.7%

La diversidad de la denominación tiene su explicación en los modelos de control fiscal anglosajón, francés y español (Gomez, 2006), sin embargo de lo cual, en América Latina y el Caribe no se plasmaron de manera precisa cada modelo de control externo, así por ejemplo unas EFS tiene capacidad legal para juzgar, otras en cambio no, algunas vigilan el control interno, otras no lo hacen, pero el aspecto importante que se resalta es la organización y estructura de cada EFS, de tal forma que un 27% se maneja con cuerpo colegiado y un 73 % con autoridad única, como es el caso de nuestra Contraloría, la misma que ha presentado un proyecto de ley Orgánica en la que su representante se maneja a través de un cuerpo colegiado.

1.3.- AUDITORÍA.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es la revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas, deben someterse (dle.rae.es, 2021)

Por lo anteriormente mencionado, la auditoría es una recopilación, acumulación y evaluación de evidencia sobre información de una entidad, para determinar e informar el grado de cumplimiento entre la información y los criterios establecidos, en diversos contextos, tales como la contable, jurídica, fiscal, forense, gestión etc.

Las Entidades Superiores de Fiscalización generalmente realizan auditorías de gestión, a las entidades del estado y entidades privadas que manejan recursos públicos.

Para el ex Contralor General, la auditoría es utilizada para describir, tanto las tareas que desarrollan los auditores al examinar los estados financieros, así como la labor de revisar la efectividad, eficiencia, economía y eficacia en las actividades operativas, administrativas, financieras y ecológicas que ejecutan las entidades del Estado y las privadas que controla la Contraloría, para medir el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. (Pólit, 2009)

En el caso de un inadecuado manejo de recursos, gestiones administrativas, y custodia de bienes, por parte de funcionarios públicos, en el cumplimiento de los objetivos institucionales, se tiene como consecuencia responsabilidades.

1.4.- RESPONSABILIDAD DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO

La responsabilidad es un valor, por medio del cual una persona demuestra que cumple con sus derechos y obligaciones, con plenas facultades para hacerlo, y asumiendo las consecuencias de sus actos, en la administración pública, según el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez es “el deber que tienen los funcionarios públicos para realizar con voluntad, capacidad y conciencia las actividades encomendadas por la administración y responder sus actos y consecuencias”. (Jaramillo Ordoñez, 2005), por tanto, se debe responder por

acciones u omisiones, lo que puede determinar la existencia de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

1.5.- LA CORRUPCION

Etimológicamente la palabra Corrupción, “viene del Latín corruptio que es acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, también acción de dañar, sobornar, o pervertir a alguien” (etimologias.dechile.net/, 2020)

En el tema de la corrupción, una de las conceptualizaciones jurídico doctrinales indica que es un acto ilegal, ilícito e ilegítimo por medio del cual una persona al servicio o no del Estado, obtiene resultados o decisiones que le satisfaga ambiciones económicas y de poder político

Entre las causas que dan origen a la corrupción, están la politización de la justicia, de sus organismos de control interno y externo, de la vindicta pública, la existencia de monopolios del poder público y privado, el abuso en el sector público, la iniquidad en la aplicación del principio de igualdad jurídica para todos los ecuatorianos, la inexistencia de mecanismos que permitan la rendición de cuentas del sector público en forma horizontal, la proliferación de la institucionalidad informal, el clientelismo electoral que instala y tumba gobiernos, la inseguridad jurídica, por la vigencia innecesaria de casi 80 mil leyes, consultas contradictorias entre si y obsoletas.

CAPITULO II

2.- MARCO JURIDICO

Este capítulo desarrolla los principios rectores de los entes de control, conceptos de fundamentación, su clasificación, y el contexto jurídico en que se desenvuelve la Contraloría General del Estado

2.1.- PRINCIPIOS RECTORES DEL ENTE DE CONTROL

La Constitución en su Art. 227 señala 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; y en uno de los considerandos de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se establece que se debe aplicar al Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría los principios constitucionales, y especialmente los de legalidad, responsabilidad financiera, transparencia, economía, eficiencia y eficacia, junto con los criterios de equidad, y ética, mismos que se desarrollará a continuación.

Legalidad, este es un principio fundamental del ejercicio del poder público, por cuanto debe realizarse de acuerdo a la ley vigente y su jurisdicción.

Responsabilidad financiera, es un principio que exige a las administraciones públicas para que cumplan con la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Transparencia, constituye en un medio para proteger la integridad de las actuaciones de la Administración pública

Economía, es aquel que busca la utilización óptima de los recursos financieros, humanos, técnicos, ambientales, físicos, etc. con el fin de lograr los objetivos institucionales.

Eficiencia, es un principio rector de la función y actuación administrativa referida a la relación existente entre los bienes y servicios producidos y los recursos utilizados para este fin, en comparación con los recursos utilizados, y luego contrastarlo con un estándar establecido

Eficacia, refiere a la producción real o efectiva de un efecto, contemplado en los objetivos y metas que pretendían alcanzarse, en otras palabras, es igual a la eficiencia al menor costo posible.

Equidad, es un principio de justicia material que debe ponderarse en la aplicación de las normas en atención a las circunstancias del caso. (dpej.rae.es, 2020)

Ética, de acuerdo al diccionario anterior, es un conjunto de reglas y principios que debe ajustarse la conducta de una persona en el ejercicio de su profesión.

2.2.- FUNDAMENTACION

De acuerdo al diccionario de la lengua española fundamentar es, establecer la razón o el fundamento de una cosa. Para el famoso catedrático Manuel ATIENZA fundamentar es necesario, para dar razones que justifiquen un curso de acción, por lo que toda resolución judicial, toda sentencia debe hacerse firme, apoyándose en la ley.

Para el catedrático Belohlavek en su libro “Ética de la Fundamentación” presenta una definición más amplia al expresar que:

La fundamentación es un texto, de carácter argumentativo, claro y coherente, sobre alguna temática particular que se quiere validar y defender. Cada fundamento debe ser una afirmación razonable, comprensible y comprobable. Algunos aspectos importantes a tener en cuenta: la fundamentación debe expresar claramente la razón fundamental o motivo principal de la propuesta o proyecto, mostrando su validez, importancia, necesidad y ventajas comparativas con otras propuestas, además debe hacer referencia explícita a hechos, datos, teorías, textos, etc. relacionados con el tema. (Belohlavek, 2005)

Entre los diferentes tipos de fundamentos tenemos los científicos, técnicos, éticos, humanísticos, jurídicos, sociales etc.

Se aplican los fundamentos jurídicos, en los recursos de apelación, casación de sentencias, investigación de la fiscalía, motivación de una sentencia, obligaciones legales de dar, hacer o no hacer como alimentos, contratos, actos administrativos etc.

El fundamento jurídico de acuerdo a la referencia es un término legal que determina si la parte que presenta la demanda tiene el derecho de hacerlo. (americasvoice.org, 2021)

La fundamentación social se refiere a las razones que presentan las personas, organizaciones sociales, comunidades, pueblos, nacionalidades, agrupaciones políticas, gremiales, colectivos etc. de la evaluación de la integridad de la gestión pública que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos por la Constitución e instrumentos internacionales.

El fundamento por la forma en un proceso jurídico, son aquellas razones que demuestran la falta de cumplimiento de uno de los requisitos legales y formalidades que se han establecido previamente

El fundamento por el fondo en un proceso jurídico, son aquellas razones que demuestran el incumplimiento o inobservancia de disposiciones substanciales como, por ejemplo, las de hecho y derecho

El argumento es “el razonamiento que se emplea para probar o demostrar una proposición, o bien para convencer a otro de aquello que se afirma o se niega”. ... En la argumentación se pretende refutar un argumento o convencer a otro de la verdad de la opinión que se sostiene (www.scielo.org.mx, 2020)

Por último, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo cuatro, al referirse a la motivación de la sentencia Constitucional establece que, la jueza o juez tiene la obligación de **fundamentar** adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación, de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

2.3.-LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCION

En la Constitución vigente, como novedad, se presentaron dos nuevas funciones, la Electoral y de Transparencia y Control Social, esta a su vez, se encuentra constituida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, que tienen como función básica conformar un Comité de Coordinación, para diseñar y ejecutar estrategias comunes de políticas públicas en el ámbito de sus competencias, para promover e impulsar la responsabilidad, transparencia, equidad, prevenir y combatir la corrupción, de las entidades y organismos públicos, de las personas naturales y jurídicas o del sector privado que presten servicios de interés público, además fomentar e incentivar la participación ciudadana, y promover el ejercicio de sus derechos.

Su jerarquía de acuerdo al Artículo 29 de su Ley Orgánica (2017), es un Organismo Técnico Superior de Control, con personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General

En nuestra Constitución (2008), se establece su misión en el artículo 211, que establece 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. En cuanto a su función el artículo 212 establece:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

Y además las 36 numeradas en su ley Orgánica, artículo 31, donde prácticamente especifica en detalle su trabajo a realizar en las instituciones públicas y demás que la ley lo señale.

2.3.1.-AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2017), en su artículo 18 determina que “la auditoría gubernamental realizada por la Contraloría, 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. La auditoría gubernamental no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor de conformidad con la ley”. Por tanto, el administrado debe emplear los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, ecológicos y de tiempo con eficiencia, eficacia, economía, y transparencia.

La auditoría gubernamental se clasifica de la siguiente manera de acuerdo a su naturaleza:

1.- Auditoría financiera.

Es aquella que informará respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución del Estado, ente contable, programa o proyecto, y concluirá con la elaboración de un informe profesional de auditoría. En este tipo de fiscalización, se incluirán el examen del cumplimiento de las normas legales y la evaluación del control interno de la parte auditada.

El auditor antes de emitir el dictamen sobre los estados financieros examinados de una entidad a una fecha determinada, evalúa el control interno, el sistema de administración financiera y la información financiera complementaria, la conformidad y cumplimiento de las normas legales vigentes.

Los Estados financieros y las notas explicativas son de exclusiva responsabilidad de la entidad y pertenecen a la misma, sin embargo, el auditor puede sugerir cambios, sin que esto implique relevar a la institución de la responsabilidad de su contenido y presentación.

2.- Auditoría de Gestión. (Eliminada con las reformas y posteriormente restablecida)

Esta auditoría es la acción fiscalizadora encaminada a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño se está cumpliendo de manera legal y oportuna, de acuerdo a los principios de economía, efectividad que es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera y también como realidad, validez y eficiencia que es la capacidad para lograr un fin empleando los mejores medios posibles (Conzales, 2002).

Es preciso manifestar que de acuerdo a la ley materia de estudio, la diferencia entre la auditoría financiera y la de gestión, es que la segunda no implica la emisión de una opinión profesional, sino más bien la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes.

En consecuencia, constituye el instrumento metodológico con el cual se practica el examen objetivo y sistemático, estructurado, consistente, profesional, posterior en determinadas condiciones, continuo y documentado de la gestión de un sector gubernamental, de un organismo, programa, proyecto u operación, considerando los fines establecidos en el marco legal o normativo que lo regule, para determinar el cumplimiento de la visión, misión, objetivos y metas, además, de la eficiencia, eficacia, efectividad, calidad e impacto de su desempeño.

3.-Auditoría de aspectos ambientales.

Esta auditoría se realiza, para auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental y en el Art. 395 de la Constitución de la República del Ecuador.

Esta modalidad de auditoría comprobará si las instituciones del Estado, ejecutoras de proyectos y programas con impacto o consecuencias ambientales, cumplen con las normas de protección al medio ambiente, a fin de proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Evaluará el uso y destino de los recursos públicos destinados para estos objetivos y realizará el seguimiento respectivo para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado y sus instituciones con entidades nacionales e internacionales dedicadas a este fin.

4.- Auditoría de obras públicas o de ingeniería.

Esta auditoría evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto sometido a examen.

5.- Examen Especial.

Como parte de una auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Este tipo de examen se planifica también, cuando se presentan denuncias de acciones contrarias a la ley

2.3.2.- DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES

Esta establecido que las operaciones y actividades realizadas por los servidores e instituciones del estado, son legítimas, a menos que, fundamentados en el incumplimiento de preceptos legales, normas de auditoría, con hechos evidentes, por acción u omisión, lo

señale los auditores de la Contraloría, quienes tienen la potestad exclusiva de determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas, e indicios de responsabilidad penal.

La responsabilidad administrativa se da cuando el funcionario ha infringido las disposiciones legales o reglamentarias que acarrear sanciones disciplinarias, la responsabilidad civil del funcionario público en cambio, consiste en la obligación de resarcir los daños y perjuicios que su actuación haya causado al patrimonio del Estado, la responsabilidad penal ocurre cuando los actos u omisiones incurridos por el funcionario constituyen delito de conformidad con las leyes penales pertinentes.

CAPITULO III

3.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES DE LAS ENMIENDAS DE LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCION, QUE LIMITARON TEMPORALMENTE Y LUEGO LA RESTABLECIERON, LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES Y LA GESTION.

En este capítulo se abordará el análisis en dos partes, la primera, corresponde a las fundamentaciones que limitaron, para lo cual se inicia con una cronología de los hechos hasta la reforma de los artículos, y el interés manifestado por los demandantes en las mismas, y la segunda, las que la restablecieron.

3.1.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE LIMITARON TEMPORALMENTE LAS COMPETENCIAS.

Este análisis toma como referencia la sentencia de la Corte Constitucional. (Corte Constitucional , 2014)

3.1.1.-CRONOLOGIA DE LOS HECHOS QUE REFORMARON LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCION

Con escrito de fecha 26 de junio de 2014, la señora Gabriela Rivadeneira, en su calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional y Representante de la Función Legislativa, presentó ante la Corte Constitucional la solicitud del proyecto de “enmiendas” de la Constitución de la República, formulada por un grupo de asambleístas, a fin de que se sirva dictaminar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero de la Constitución de la República denominado “Reforma de la Constitución” es el que corresponde a la propuesta planteada. La Corte Constitucional una vez que admitió a trámite la causa, designo Jueza substanciadora, avoco conocimiento, convocó a las personas naturales, jurídicas y organizaciones sociales, dio luz verde a la mencionada solicitud

El Pleno de la Asamblea Nacional, a los tres días del mes de diciembre del 2015 aprobó 15 artículos de enmiendas a la constitución.

Con fecha 21 de diciembre de 2015 las enmiendas fueron promulgadas en el Registro Oficial Suplemento No. 653, entre las cuales el Art. 6. establece “En el artículo 211, suprimase la frase ", y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado” y el Art. 7 que indica “En el artículo 212 numeral 2, suprimanse las palabras "y gestiones" y Sustitúyase la palabra "sujetas" por "sujetos “, con lo cual, a la Contraloría General del Estado se le veto la práctica de auditorías de Gestión en la entidades públicas y privadas que tengan recursos del estado, sobre la consecución de los objetivos institucionales

Lo mencionado se resume en el siguiente cuadro

ARTICULOS SEGÚN CONSTITUCION 2008	ARTICULOS ENMENDADOS
<p>Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del 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.</p> <p>Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado. 3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones. 4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite. 	<p>Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.</p> <p>Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado. 3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones. 4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

Tabla No 3.1

Fuente: Registro oficial No 653

Elaboración propia

En definitiva, los artículos 6 y 7 de las enmiendas reformaron los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador, eliminaron la facultad de evaluar "...la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos", y la práctica de auditorías de gestión para determinar responsabilidades administrativas, civiles, e indicios de responsabilidad penal

3.1.2.- ANALISIS GENERAL DEL INTERES MANIFESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS DEMANDANTES SOBRE LAS REFORMAS

En el transcurso del año 2014, en la Corte Constitucional, mediante escrito o audiencia pública, se presentaron peticionarios, organizaciones sociales como las sindicales, partidos políticos, amicus curae entre otros, para pronunciarse a favor o en contra, de manera general, por la conveniencia de todas las enmiendas o solamente de aquellas que consideraban de su interés. En este análisis se busca determinar el interés manifestado específicamente en las reformas planteadas de esta investigación, para lo cual en la tabla No 1 del Anexo A se resumen los pronunciamientos de los demandantes. Basados en esta, se cuantifica la información y se elabora la 3.2 y gráfico 3.1, en el que se reflejan los porcentajes, con los que se puede fundamentar, que una gran mayoría de las organizaciones sociales, esto es el 73.7 % no les intereso pronunciarse sobre la reforma de los artículos 211 y 212 de la Constitución, dando a entender el poco interés sobre un tema de trascendental importancia, pues tiene que ver con el control de la eficiencia, la

eficacia, gestión y la transparencia de la administración pública; un 21 % que representa a los asambleístas afines al ejecutivo, se pronunció a favor, argumentando principalmente, la necesidad de concentrar todos los esfuerzos de la Contraloría General del Estado en el control del uso de los recursos del Estado y un 5.3% que corresponde al representante de la Contraloría, que se pronunció en contra, argumentando que lo estructurado en la Constitución, es una evolución de la tendencia de las entidades Fiscalizadoras Superiores en el Control Gubernamental. Lo anterior demuestra que, a las fuerzas vivas del país, en su mayoría, no les interesó pronunciarse sobre una reforma de vital importancia de la estructura de control del país, solo demandaron las reformas que lesionaban sus intereses.

RESUMEN GENERAL DEL INTERES MOSTRADO EN EL REFORMA DE LOS ART. 211 Y 212

	RESULTADOS	PORCENTAJE
A favor	8	21.1
En contra	2	5.3
No se pronuncia	28	73.7
TOTAL	38	100%

Tabla No 3.2

Fuente: DICTAMEN N.º 001-14-DRC-CC

Elaboración: propia

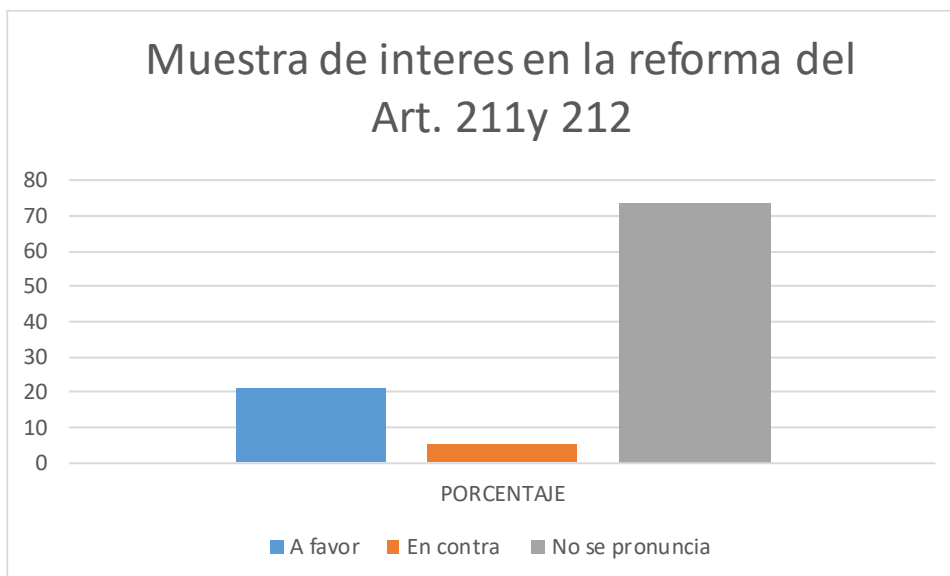


Gráfico No 3.1

3.1.3.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES JURIDICAS DE LOS PONENTES, LEGITIMADOS ACTIVOS Y CORTE CONSTITUCIONAL

Una vez que se ha evidenciado que a la mayoría de demandantes no les causo interés las enmiendas de los artículos 6 y 7, a continuación, se analizan los argumentos de minoría, para lo cual se presentan resúmenes de los argumentos que se encuentran en el Dictamen No 001-14-DRC-CC, de los interesados y de la Corte Constitucional, luego se hace un análisis de los argumentos de cada uno de los exponentes.

Argumentos a favor de las reformas

La señora Gabriela Rivadeneira, en su calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional, argumenta que es necesario concentrar todos los esfuerzos de la Contraloría General del Estado en el control del uso de los recursos del Estado por parte de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, para evitar duplicar esfuerzos con otros organismos que también tienen como función, verificar el cumplimiento de los objetivos y gestiones de cada entidad del Estado. Finalmente, sostuvo que el proyecto de enmiendas presentado permitirá alcanzar el buen vivir y respeto de los límites materiales constitucionales.

Argumentos en contra de las reformas

Carlos Polit Faggioni, en calidad de Contralor General del Estado de ese entonces, manifiesta que dichos artículos, recogen el bagaje histórico evolutivo del control gubernamental, dejando claramente sentada la necesidad de examinar, como parte de la auditoría, la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado. Luego señaló, que reformar la Constitución, a efectos de que la Contraloría General del Estado no se pronuncie respecto de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado debilita un control moderno y eficaz de los recursos públicos; en tal sentido, dicha propuesta de “enmienda” no constituye una simple eliminación de una frase o palabra, sino que, de pasar aquella, se modificará sustancialmente el control de los recursos públicos, retro trayéndolo a las épocas de la Ley de Hacienda. Además, expresa que, de insistir la Asamblea Nacional en dichas alteraciones, el procedimiento a seguirse no puede ser en ningún caso la enmienda, sino el de reforma. Finalmente, expone que limitar las competencias de la Contraloría General del Estado pone en riesgo el uso transparente de los recursos que pertenecen a todos los ecuatorianos.

Argumento de la Corte Constitucional.

La Corte manifiesta que, la modificación constitucional propuesta no menoscaba, reforma o modifica a la Función de Transparencia y Control Social en su integralidad y menos a la Contraloría General del Estado, que es una de las instituciones que la conforman. La Corte es enfática en señalar que al delimitarse las competencias de las instituciones se fortalece la institucionalidad, dado que se determina de manera clara en la Constitución sus funciones, evitando interferencias con otras entidades del Estado. Además, la propuesta de modificación de la Constitución planteada no restringe derechos o garantías, dado que como se ha verificado, es una delimitación de competencias de una entidad estatal, fomentando el diseño de políticas públicas coordinadas que garanticen los derechos de las personas y tampoco modifica el procedimiento de reforma de la Constitución

Análisis

La Sra. Presidenta de la Asamblea se fundamenta en el principio del buen vivir, y su propuesta, hace que se divida la fiscalización del Estado, por una parte, para la Contraloría

el control solamente de los recursos, y por otra, para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, se encargaría de la gestión de los objetivos institucionales, sin tomar en cuenta que esta entidad no cuenta con la potestad de sancionar, por el incumplimiento de normativas, y determinar responsabilidades administrativas, civiles y emitir criterios de indicios de responsabilidad penal, lo cual es un despropósito.

El ex Contralor General Carlos Polit, se fundamenta en el principio de transparencia, pues a su juicio, se debilita el control integral al no disponer de un marco legal eficaz de lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción y se retrocede en la evolución de los marcos normativos de las EFS. Esta argumentación es válida, porque al fraccionar y limitar el control, se tuvo como resultados un incremento de la corrupción evidenciado en la línea de tiempo.

La Corte Constitucional al manifestar que la reforma no menoscaba a la Función de transparencia y Control Social, menos a la funciones de la Contraloría, esta de acuerdo con la propuesta de la Asamblea de dividir el Control, siendo que la normativa moderna se basa en la aplicación de los principios de disposición de un marco legal eficaz que le de fortaleza a una sola institución, para que su trabajo responda de manera integral con eficacia y eficiencia. Además al limitarse las competencias para que otra entidad que no contempla la constitución lo realice, se esta fundamentando de manera inconstitucional.

3.2.- ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES SOCIALES Y JURIDICAS QUE RESTABLECIERON LOS ARTICULOS 211 Y 212 A SU ESTADO ORIGINAL

3.2.1- ANALISIS GENERAL DE LAS FUNDAMENTACIONES SOCIALES DE LOS LEGITIMADOS ACTIVOS

En la declaratoria de inconstitucionalidad de las enmiendas 2015 a la Constitución publicadas en el Registro Oficial edición Constitucional 79 del 30 de abril del 2019, se presentan las siguientes fundamentaciones sobre temas sociales, de lo cual se resume:

Los señores Bolívar Ortiz S, Eduardo Haro A y otros, comparecieron ante la Corte Constitucional y formularon demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 12 y 14 de las enmiendas a la Constitución de la República de diciembre de 2015. Respecto de la enmienda a los artículos 6 y 7, la atribuyen a un afán del Ejecutivo de concentrar poder y rechazar el control de su gestión, en desmedro de la Contraloría General del Estado, con la consecuente afectación a la transparencia y control de la corrupción. Señalan que el efecto de la enmienda sería el que la Constitución se sujete a las disposiciones del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, subvirtiendo de este modo la supremacía constitucional

Los señores Giovanni Atarihuana A. y Milton Gualán J comparecieron ante la Corte Constitucional y presentaron acción de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma en contra de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9 y 14 de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador de diciembre de 2015. Con relación al artículo 6 de la enmienda

el cual reforma el artículo 211 de la Constitución, los accionantes argumentan que se estaría limitando las competencias de la Contraloría General del Estado, con el objeto de "... que los casos de corrupción cometidos en este régimen queden en la impunidad". Señalan que Ecuador sería el único país de Latinoamérica en el que el organismo de control no tendría dicha atribución.

Análisis

Lo mencionado por lo legitimados activos, se fundamenta en que, la debilitación del control generaría abuso de poder para beneficio propio, lo cual la sociedad lo califica como corrupción. En la Tabla No 2 del anexo B se detalla quienes se pronuncian con fundamentaciones de tipo social y los que no lo hicieron,

Cuantificando los datos, se fundamenta que solo un 18.2 % de los legitimados activos estaban conscientes del impacto negativo de las reformas, ya que se tuvo como consecuencia social, un incremento de la corrupción, el resto que es mayoría (81.8%), no se pronunció por los efectos de una reforma estructural al control de recursos del estado, lo que demuestra que no hubo interés y comprensión de la importancia de esta reforma

PORCENTAJES DE DEMANDANTES QUE FUNDAMENTAN O NO SE PRONUNCIAN SOBRE INCREMENTO DE LA CORRUPCION	
TOTAL SI	NO SE PRONUNCIAN
18.2	81.8

Tabla No 3.3

Fuente: DICTAMEN N.º 001-14-DRC-CC

Elaboración: propia

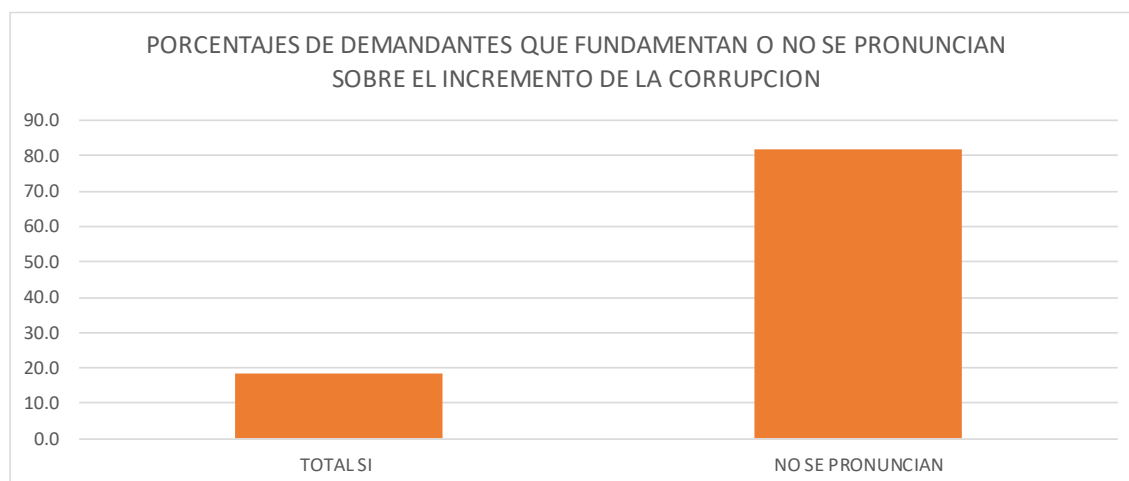


Gráfico No 3.3

3.2.2.-ANÁLISIS GENERAL DE LAS FUNDAMENTACIONES JURÍDICAS QUE FUERON TOMADAS EN CUENTA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional mediante sentencia No. 18-18-SIN-CC, publicada en Registro Oficial Suplemento 79 de 30 de abril del 2019, declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional, en las que se incluyen la de los artículos 6 y 7 de la enmienda que reforman los artículos 211 y 212 de la Constitución referidos al restablecimiento del cumplimiento de los objetivos institucionales y la auditoría de Gestión

Tomando como referencia la sentencia antes mencionada se levantan dos anexos; en el C, se presenta un resumen de los casos presentados y sus interlocutores, y en el anexo D un resumen de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad de las reformas por la forma, el fondo, acción u omisión para cada caso.

Cabe indicar que los casos registrados con los correspondientes representantes se inician desde el 21 de diciembre del 2015 que comparecen a la Corte Constitucional, es decir al poco tiempo que fueron aprobadas las enmiendas por la Asamblea.

Análisis

Las tablas de los anexos anteriores nos sirven para cuantificar los porcentajes correspondientes a las 3 demandas, que se resumen en la siguiente tabla y gráfico:

DEMANDA DE ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN PORCENTAJE POR LEGITIMADOS ACTIVOS RESPECTO DE LA ENMIENDA DE LOS ARTICULOS 6 Y 7			
POR LA FORMA	POR EL FONDO	ACCIÓN Y OMISION	TOTAL
55.6	33.3	11.1	100.0

Nota: la enmienda de los artículos 6 y 7 corresponden a la reforma de los artículos 211 y 212

Tabla No 3.4

Fuente: Resolución de la Corte Constitucional 18

Elaboración: propia

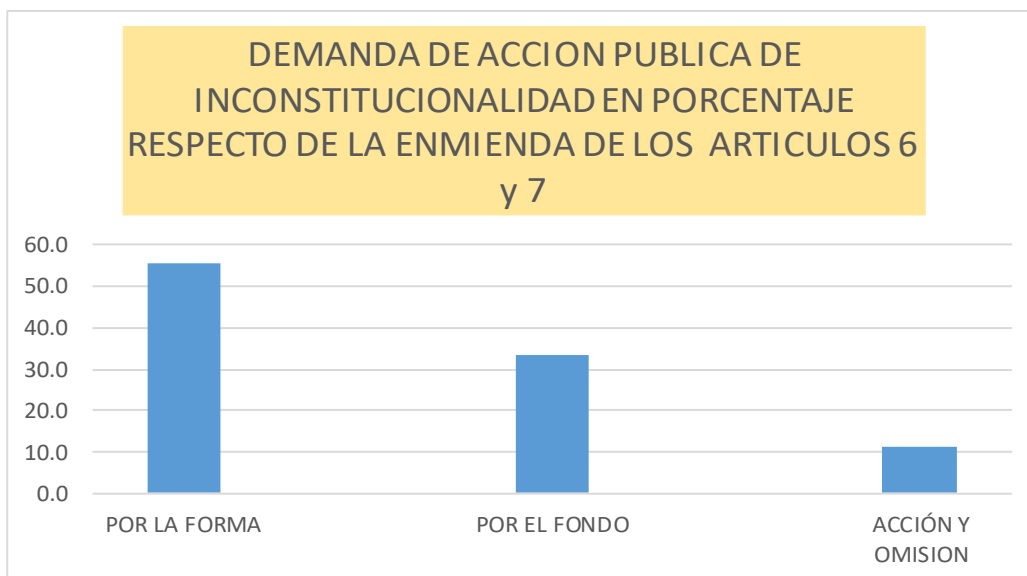


Gráfico: 3.4

De la tabla anterior y gráfico se puede concluir que los legitimados activos en mayoría (55.6%) demandaron acción pública de inconstitucionalidad de todos los artículos incluidos 6 y 7, por la forma, lo cual coincide con la fundamentación de la sentencia de la Corte Constitucional que restablece el control de los objetivos institucionales y la Auditoría de Gestión de la Contraloría.

3.2.3.- ANALISIS ESPECIFICO DE LAS FUNDAMENTACIONES DE LOS LEGITIMADOS ACTIVOS QUE DEMANDAN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ENMIENDAS

Los legitimados activos en sus demandas de acción pública de inconstitucionalidad, registradas en la Resolución de la Corte Constitucional No 18, del Registro Oficial Edición Constitucional 79 de 30 de abril del 2019, relacionados con los artículos 6 y 7 de las enmiendas, impugnan la inconstitucionalidad por la forma, fundamentando lo siguiente:

Caso No 099-15-IN

Los legitimados activos con relación al artículo 6 de la enmienda argumentan que se estaría limitando las competencias de la Contraloría con el propósito de: "...que los casos de corrupción cometidos en este régimen queden en la impunidad"

Análisis

Lo expresado por los demandantes es un juicio de valor que a la fecha de esta investigación se ha corroborado con la sentencia condenatoria de la Dra. Daniela Camacho en el caso sobornos 2012 – 2016, donde se resolvió declarar la culpabilidad de altas autoridades del gobierno y contratistas del estado por el delito de cohecho y asociación ilícita, es decir una estructura de obtención ilegal de recursos económicos, para el financiamiento de actividades políticas. En esta sentencia se menciona por cincuenta y seis ocasiones la nominación de la Contraloría General de Estado, que actúa como apoyo

a los peritajes de la Fiscalía General del Estado con los informes de glosas, ordenes de reintegro, determinación de los indicios de responsabilidad penal, de todas las obras y estudios involucrados en este caso. Un mandato fundamental es la que establece el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el que se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores sujetos a esta ley son legítimas a menos de que, la Contraloría General del Estado como consecuencia de la autoría gubernamental declare lo contrario.

Caso No 0100-15-IN (representado por el ex Contralor Carlos Polit)

El ex Contralor General, presento acción de inconstitucionalidad por la forma en contra de los artículos 6 y 7 de las enmiendas a la Constitución de diciembre del 2015, su fundamentación dada la importancia, amerita ser analizado por partes:

a).- Que las enmiendas impugnadas contravendrían dos aspectos, el primero refiere a lo dispuesto en el art. 441 de la Constitución, y lo segundo, la esencia misma del control gubernamental de los recursos públicos establecidos en la Constitución.

Análisis

La argumentación fundamentada en el artículo mencionado, indica que se puede reformar la constitución siempre y cuando “no se altere la estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado”, y realmente los artículos 6 y 7 de las enmiendas si afectan la estructura del estado al no contar con una sola institución independiente, fuerte, como lo tienen otros países. Al fraccionarla con otra institución como la SENPLADES, adscrita al poder ejecutivo, se van contra los principios constitucionales fundamentales, de transparencia, economía, efectividad y eficiencia

b)- Que el control de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado forma parte de las buenas prácticas de auditoría, aceptadas internacionalmente...”

Análisis

El argumento es razonable pues la Contraloría General del Estado, es miembro activo de la Organización latinoamericana y del Caribe de las Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS, que está relacionada a su vez con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las mismas que buscan estrategias para controlar los objetivos de desarrollo sustentable ODS.

c). - Que se habría desconocido el rol de dirección del sistema, asignado a la Contraloría; y, se habría introducido un "elemento extraño" al sistema, que constituiría Juez y parte y que no estaría asignado por ninguna norma Constitucional

Análisis

Lo que no explica Polit, es que ese elemento extraño es la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la que, por estar adscrita a la Presidencia de la República, se convertiría en Juez y parte, así como también en una entidad que acose

políticamente a las Instituciones cuyas máximas autoridades no se ajusten con sus pretensiones.

d). - Que la enmienda generaría restricción de derechos y garantías constitucionales, como el derecho a acceder a servicios públicos eficientes, el deber ciudadano de rendir cuentas, la transparencia y evaluación de servidores públicos reconocidos en los artículos 66, número 25; y 83, números 8 y 11, de la Constitución. De igual forma, enuncia los principios de la administración pública, previstos en el artículo 227 de la Constitución y resalta los de transparencia y evaluación; así como, el principio de legalidad de la actuación administrativa, recogido en el artículo 226 ibídem.

Análisis

El ex Contralor General, fundamenta acertadamente la consecuencia de la implementación de las dos enmiendas al no poder controlar la eficiencia, transparencia y legalidad de la administración del servicio público que manejan recursos del estado, basados en la normativa constitucional

e). - Que la Contraloría es el organismo que tiene atribución constitucional en el establecimiento de responsabilidades civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. En tal sentido, y reafirmando que la atribución no estaría otorgada constitucionalmente a ningún organismo, argumenta que los principios constitucionales enunciados serían imposibles de ser exigidos.

Análisis

En este literal se demuestra fundamentado en la Constitución, que la única institución con atribución de determinar responsabilidades es la Contraloría, por tanto la SENPLADES, no podría exigir el cumplimiento de los principios rectores del control de los recursos del estado.

Se concluye entonces que las cinco fundamentaciones acertadas, presentadas por el ex Contralor General, constituyen acciones de inconstitucionalidad por la forma

3.2.4.- ANALISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL QUE FUNDAMENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ENMIENDAS POR LA FORMA (Sentencia No 018-18-SIN-CC, 2018)

La Corte Constitucional examina, y evalúa seis aspectos para fundamentar su conclusión, los mismos que se comentan y analizan.

a). - Diferencia entre control por el fondo y por la forma; y efectos del dictamen

La Corte Constitucional, primeramente, establece acertadamente la diferencia entre control por el fondo y por la forma; fundamentado en el artículo 106 numeral 2, explica que es por el fondo cuando se contrasta el contenido normativo de una disposición, y por la forma cuando el control es por el cumplimiento de las disposiciones, y esto último es

lo que justamente debe realizar, al revisar si el contenido normativo de los artículos 441, 442, y 444 de la Constitución, altera la estructura fundamental de la Constitución.

Por otro lado, aclara que los efectos del dictamen del procedimiento de la Corte, fundamentado en el artículo 440 de la Constitución son de carácter definitivos e inapelables; además establece la imposibilidad de un nuevo pronunciamiento respecto a lo que fue objeto de decisión de una sentencia o dictamen constitucional previamente emitido.

b). - Indeterminación en la forma de aprobación de las enmiendas

La Corte puntualiza que las alegaciones de los accionantes, manifiestan que no se efectuó una votación individualizada de cada uno de los artículos de las enmiendas, y señala fundamentado en la Constitución, que no se encuentra regulado, por tanto, hay una indeterminación que es necesario normar.

La Corte en este punto concuerda con el planteamiento de los accionantes, que la votación debía ser individualizada, en concordancia con el relevante principio de rigidez constitucional que se señala en el siguiente literal

c). - Supremacía de la Constitución

Uno de los principios en que se fundamenta la Constitución ecuatoriana es su supremacía, razón por lo cual la Corte argumenta en forma expresa que el mecanismo para ser modificado debe ser a través de procesos gravosos, fundamentado en el principio de rigidez constitucional.

d). - Controles previos

La Constitución establece controles previos, así por ejemplo en el caso que la enmienda constitucional sea presentada por el Presidente de la República o de la ciudadanía, debe contar con el respaldo de al menos el 8 % de las personas inscritas en el padrón electoral, y cuando la propuesta sea de la Asamblea, esta debe ser aprobada con el respaldo de las dos terceras partes, fundamentado en la garantía y respeto a los principios de supremacía y rigidez constitucional,

e). - La deliberación como principio democrático

La Corte resalta este principio al puntualizar: 1) la participación en la discusión de todas las partes interesadas y potencialmente afectadas; 2) participación en el debate en condiciones de igualdad y libertad; 3) expresión y justificación genuina de razones e intereses y 4) depuración mediante la discusión y el diálogo de falencias fácticas, lógicas y sustantivas. Por lo anteriormente mencionado se justificó plenamente la expedición de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que protege los bienes jurídicos señalados.

f). - Analogía con la votación ciudadana, e inobservancia de principios por parte de la Asamblea

El artículo 105 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la votación en las consultas a la ciudadanía no debe ser en bloque, sino de forma individualizada, lo cual también debe ser aplicado por la Asamblea nacional al tratarse la aprobación de enmiendas constitucionales.

Conclusión de la Corte Constitucional

La Corte, considera que la Asamblea Nacional, al votar en bloque las enmiendas reformativas, como si se tratase de cualquier proyecto normativo, inobservo fundamentalmente el principio de rigidez y supremacía constitucional, así como también la esencia de los mecanismos de modificación constitucional previstos en la Constitución.

Desde mi punto de vista, la Corte Constitucional debía considerar el principio jurídico que fundamenta que en Derecho **las cosas se deshacen de la misma manera como se hacen**, por tanto, si la Constitución fue aprobada en referéndum, su reforma debía haberse realizado de la misma manera.

CAPITULO IV

4.- CONSECUENCIAS DE LA APROBACIÓN DE LAS ENMIENDAS A LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCION Y SU POSTERIOR RESTABLECIMIENTO

Como consecuencia de la eliminación de la capacidad de fiscalizar los objetivos institucionales, y la gestión de las entidades públicas y de las que disponen de fondos públicos, se incrementaron los casos de corrupción, lo que se argumenta, con un análisis de la percepción de los periodistas, medios de comunicación, ciudadanía, y se fundamentan con el incremento de valores determinados por responsabilidad administrativa y civil detectados por la Contraloría; y la exigencia del Fondo Monetario Internacional de la aprobación de ciertas leyes, antes del desembolso de los préstamos, tales como las de transparencia en la contratación pública, anticorrupción (aprobadas), reforma al Código Tributario, y ley de protección de la dolarización.

Por otra parte, la Asamblea consiente de sus atribuciones y rol fundamental en el control de la corrupción, ha aprobado la Ley Orgánica de extinción de dominio, y está en camino la aprobación de la ley de creación del Tribunal de Cuentas, las que serán analizadas.

4.1.- ANALISIS DE LA PERCEPCION DEL INCREMENTO DE LA CORRUPCION

El periodista Carlos Vera en entrevista en su programa VERAZ el 19 de Julio del 2020 expresa su percepción mediante un juicio de valor sobre la corrupción al manifestar:”. ..Como es posible que pueda volver el correísmo tras dejar el país con 70.000 millones de dólares de deuda, con 35 mil millones de dólares en atracos, ineficiencia robos sobre sueldos y perjuicios premiando al narcotráfico, con una cantidad de elefantes blancos como la Refinería del Pacífico, Refinería de Esmeraldas, doy la lista y no la terminé, la mayoría de obras defectuosas todas con sobreprecio, desempleo que luego se disparó, la burocracia inflada, latisueldos corrupción al extremo que él no fue candidato porque sabía que sí lo era perdía...”

En el periódico Expreso se indica “El año en el que la Fiscalía recibió más denuncias por peculado fue el 2019, con 444, y la provincia que más investigaciones acumula en estos últimos cuatro años es Pichincha (394), seguida de Guayas (303), Tungurahua (96), Chimborazo (85) y Manabí (84)”. (Bazan, 2020)

Ruth Hidalgo, Directora Ejecutiva de Corporación Participación Ciudadana y Decana de Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UDLA, formula: ‘Los estragos que ha causado la pandemia de la corrupción exigen que cualquier movimiento o partido político, que aspire a la Presidencia de la República, y al legislativo, se comprometa a la lucha contra la corrupción como política de Estado. ¿Cómo articularán un sistema anticorrupción integral y con qué acciones? ¿Cómo van a fortalecer a la Contraloría General? ¿Piensan solicitar cooperación internacional?; y de aprobarse la ley

de extinción de dominio, ¿están dispuestos a verbalizar un compromiso de su ejecución sin favoritismos ni cálculos políticos? (Ruiz, 2020)

Revisando las revistas de influencia en nuestro país, algunas se presentan con titulares contundentes como el de Vistazo “Un expresidente prófugo; un ex Vicepresidente de la República sentenciado, 7 exministros acusados de concusión, peculado y enriquecimiento ilícito y un excontralor sentenciado” (<https://www.vistazo.com/tags/carlos-polit>, 2020), o el de 4 Pelagatos “Esto puede estar relacionado con una práctica muy usada por él en la Contraloría: hacer informes o poner glosas y guardarlos en su escritorio para usarlos, por razones muy provechosas para él, en el momento más conveniente. Y Pólit se fue de la Contraloría en mayo de 2017...” (Hernandez, 2018)

Lo mencionado anteriormente evidencia la percepción, que en nuestro país se han descubierto escandalosos casos de corrupción a todo nivel, hasta dentro de la misma entidad de control, en razón a la falta, debilitamiento y no aplicación de leyes que buscan controlar la corrupción, por parte de la Contraloría, Fiscalía, Jueces, Policía etc. y otros factores que no corresponden a esta investigación.

4.2.- ANALISIS GENERAL DEL INCREMENTO DE LA CORRUPCION DETERMINADA POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO EN SUS RENDICIONES DE CUENTAS ANUALES

De los informes de rendiciones de cuentas anuales que hace la Contraloría General del Estado (www.contraloria.gob.ec, 2019) se elabora la siguiente tabla y gráfico. En esta se puede apreciar que los incrementos en la predeterminación de responsabilidades administrativas y civiles desde el año 2016 al 2019, en relación a los años desde el 2013 al 2015 se incrementó en montos, once veces, lo que coincide con el periodo en el que se limitaron las competencias de la Contraloría, lo que demuestra el incremento de hechos contrarios a la ley y fundamenta el incremento de la corrupción de los funcionarios públicos.

AÑO	MONTO DE PREDETERMINACIONES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CIVILES
2013	199,263,480.54
2014	108,044,140.44
2015	149,057,608.13
2016	1,451,289,661.13
2017	1,158,713,416.52
2018	862,871,086.16
2019	1,595,343,388.46

Tabla 4.1

Fuente: Informe de rendición cuentas CGE

Elaboración propia



Gráfico 4.1

FUENTE: Informes rendición cuentas CGE

ELABORACION: PROPIA

4.3.- PRINCIPALES LEYES QUE BUSCAN FRENAR LA CORRUPCION

4.3.1.- LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

Esta reforma penal en materia anticorrupción aprobada el 15 de diciembre del 2020, se compone de 25 artículos, una disposición general, una disposición transitoria, y once disposiciones que reforman la Ley del sistema de contratación pública y la Ley de la Contraloría General del Estado. El trámite urgente del proyecto de cambios al Código Orgánico Integral Penal (COIP) se dio como parte de los compromisos que tenía el país con el Fondo Monetario Internacional, para la llegada de un desembolso de USD 2 mil millones. El Diario El Comercio al comentar las bondades de esta ley manifiesta:

La reforma legal tipifica nuevos delitos como la elusión de procedimientos de contratación pública, sobrepagos, actos de corrupción en el sector privado y obstrucción a la justicia. Los sentenciados por corrupción quedarán inhabilitados de por vida para cualquier ejercicio de cargo público. El peculado cometido cuando exista un estado de emergencia se sancionará con pena máxima: 13 años de reclusión. La Ley condena la obstrucción a la justicia con una pena que oscila entre 3 y 5 años. Los sobrepagos, además, se sancionarán con penas de 5 a 7 años. Se instaura el peculado privado, es decir que las personas particulares o representantes legales de empresas que contraten con el Estado e incurran en este tipo de delitos tendrán penas de 5 a 7 años. Un tema polémico que se incluyó es

el informe previo de Contraloría. Lo positivo sobre la reinstauración del informe previo es blindar al contrato desde antes de su suscripción. (Comercio, 2020)

El principal cambio a mi manera de ver es la recuperación de la atribución para establecer informes previos a los contratos, por parte de la Contraloría General de Estado

4.3.2.- LEY ORGANICA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Esta ley fue propuesta por la Fiscalía General del estado en el 2017, y aprobada por la asamblea en enero del 2021, en la exposición de motivos se manifiesta un escenario de saqueos a los escasos recursos públicos, abuso de poder e irrespeto a las normas establecidas, labores de narcotráfico, crimen organizado, etc., razón por lo cual se justifica una ley como remedio al potencial daño que se le produce al estado, con el fin de prevenir estos actos ilegales que frenan el desarrollo del país.

En cuanto al contenido de esta se puede indicar lo siguiente:

Esta ley, tiene por objeto regular el procedimiento de extinción de dominio de los bienes de origen o destino ilícito o injustificado, a favor del Estado y su finalidad es extinguir el dominio, tomar posesión y administrar los bienes de origen o destino ilícito o injustificado.

La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, se dirige contra bienes y no contra personas; además es imprescriptible, autónoma e independiente a cualquier otro juicio o proceso.

Los bienes objeto de extinción de dominio son todos los susceptibles de valoración económica, muebles e inmuebles, accesorios, dinero, activos de cualquier tipo, corporales e incorporeales, acciones, títulos valores etc., los cuales pueden ser generadores de beneficios económicos y pueden ser utilizados en los ámbitos de salud y educación.

Un aspecto importante de esta ley es que los testigos, investigadores y otros gozarán de su protección de identidad, e ingresaran al programa de protección de testigos.

Los principios que rigen esta ley son: derecho a la propiedad como límite, nulidad de origen cuando su adquisición es ilegal, retrospectividad, este principio fue muy debatido entre los asambleístas, al parecer no se entendía que la fuerza vinculante entra en vigor en aquellas situaciones cuyos efectos jurídicos no se han consolidado, otro principio importante es la imprescriptibilidad que implica que ciertos derechos y obligaciones, no desaparecen con el paso del tiempo, el de contradicción que es básico, pues los sujetos procesales tendrán derecho a presentar pruebas de descargo, además de los principios que rigen en la cooperación internacional.

En cuanto a la procedencia y causales de extinción de dominio, se encuentra prolijamente detallado en el artículo 19, lo más común es que el origen sea ilícito, injustificado o destino ilícito

Otro tema importante es la cooperación internacional aplicado bajo el principio de reciprocidad, en investigación, localización, recuperación de activos, etc.

Una vez que exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio los bienes muebles e inmuebles serán monetizados, caso contrario se destinaran a finalidades sociales relacionadas con salud y educación.

4.3.3.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El antecedente de esta ley, se da cuando Carlos Pólit Faggioni, ex Contralor General del Estado, es sentenciado a seis años de privación de libertad, en calidad de autor del delito de concusión. Es realmente increíble y vergonzoso conocer que la máxima autoridad de una entidad de Control de rango Constitucional, que obtuvo 100/100 puntos en el concurso de méritos y oposición, se haya involucrado en hechos corruptos, y siendo el único que defendió la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas que reformaron los artículos 211 y 212 de la Constitución, Lo antes mencionado ha ocurrido por cuanto la Contraloría General se maneja con una autoridad unipersonal.

El Columnista Cesar Montaña en su artículo ¿Contraloría o Tribunal de Cuentas? recomienda convertir la actual Contraloría en Tribunal de Cuentas al explicar su estructura "... como órgano profesional, técnico, integrado por siete ministros auditores designados para seis años, ejercerían las funciones y competencias del actual Contralor, dos por la Asamblea Nacional, uno por el Presidente de la República, dos por la ciudadanía, dos funcionarios de carrera de la CGE" (Montaña, 2019)

El Proyecto ya fue presentado por el actual Contralor Pablo Celi, el 20 de agosto del 2020 a la Asamblea, se encuentra en etapa de revisión. Los motivos y las principales ventajas de este tribunal se presentan a continuación

En la exposición de motivos se señala que "...para asegurar los principios de autonomía e independencia en sus funciones, la necesaria condición profesional y sustento técnico para el desempeño exento de condicionamientos políticos es necesario el Tribunal de Cuentas para conformar un organismo colegiado integrado por siete Ministros Auditores, que ejerzan las funciones y competencias del actual Contralor" (contraloria.gob.ec, 2020)

Este cambio de modelo unipersonal por uno pluripersonal, me parece adecuado por cuanto se equilibran pesos y contrapesos de las fuerzas políticas, que por sus intereses puedan tratar de influir en los informes de responsabilidades, persecución política, intereses personales etc., lo cual permite reinstitucionalizar una Contraloría que genera desconfianza

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.- CONCLUSIONES

Con la reforma a los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República, a la Contraloría no se permitió, la verificación de las metas y objetivos institucionales, y la potestad de determinar responsabilidades administrativas civiles e indicios de responsabilidad penal por la gestión no apegada a la legalidad, eficiencia y economía. Con el posterior restablecimiento de sus competencias se demuestra que las enmiendas aprobadas no tuvieron fundamentaciones jurídicas y sociales acertadas, para construir un país sostenible y transparente; lo mencionado anteriormente generó inseguridad jurídica para la inversión extranjera, debilitaron la democracia por las injerencias políticas manifiestas, y la pérdida de credibilidad en el manejo de las instituciones estatales por parte de la ciudadanía. Con lo mencionado se demuestra la primera hipótesis.

La limitación de las competencias de la Contraloría de manera temporal significó entre otras cosas, incremento de la corrupción, y para contrarrestar esta situación la Asamblea ha aprobado la ley orgánica reformativa del código orgánico integral penal en materia anticorrupción (condicionada por el FMI), la orgánica de extinción de dominio, y está en camino la orgánica de creación del Tribunal de Cuentas, por haberse detectado irregularidades en su máximo representante. Con lo anterior se demuestra la segunda y tercera hipótesis de esta investigación

Carlos Polit, ex Contralor General, fue el único que fundamentó jurídica y socialmente de forma acertada, la no aprobación de las enmiendas, a diferencia de las fuerzas vivas de la ciudadanía, llámense agrupaciones políticas, organizaciones sindicales, juristas, que no lo hicieron y no mostraron mayor interés en respaldar la no aprobación de las enmiendas de los artículos 6 y 7 referentes a la limitación de las competencias del ente de control, considerando que se vulneró el principio del marco legal eficaz que mantienen las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que ayuda a materializar las políticas públicas. El fundamento jurídico de los asambleístas, demostró no estar apegado a los principios de eficiencia, eficacia y economía en manejo de los recursos públicos, al establecer que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, se haga cargo del control de la gestión sin una ley que ampare dictaminar responsabilidades. Para el restablecimiento de las reformas de los artículos mencionados de igual manera las fuerzas vivas no presentaron fundamentaciones jurídicas y sociales, acordes al interés nacional, como, si lo hizo el ex Contralor General Carlos Polit.

Las políticas de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, son dinámicas porque van evolucionando en el tiempo, en función de garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos del estado, con las reformas a los artículos 211 y 212 de la Constitución, se tuvo un auténtico retroceso histórico.

Se restablecieron las competencias de la Contraloría, cuando la Corte declaró la inconstitucionalidad de todas las enmiendas por la forma, fundamentando su análisis en

el principio de rigidez y supremacía constitucional, que no permite votar en bloque, por estar en contra del principio de deliberación democrática

5.2.- RECOMENDACIONES

La Función de Transparencia y Control Social debe concientizar a la ciudadanía, del rol fundamental de la Contraloría, en el control de los recursos estatales y de las demás entidades que la conforman, a fin de apoyar su gestión y darles la importancia que ameritan.

Para el desarrollo de sus atribuciones con transparencia a nivel directivo, la Contraloría debe dejar su estructura de representación unipersonal, por una colegiada, como lo es el Tribunal de Cuentas de rango Constitucional con participación de todos los sectores políticos, seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición

REFERENCIAS

- Bazan, C. (07 de diciembre de 2020). Ningún rincón de Ecuador ha estado a salvo de la corrupción. pág. 2.
- contraloria.gob.ec*. (diciembre de 2020). Obtenido de *contraloria.gob.ec*:
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?i>
- Corte Nacional de Justicia ratificó la sentencia en contra del excontralor Carlos Pólit. (23 de diciembre de 2020). *Corte Nacional de Justicia ratificó la sentencia en contra del excontralor Carlos Pólit*, pág. 1.
- etimologias.dechile.net/*. (2020). Obtenido de *etimologias.dechile.net/*:
<http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>
- Hernandez, J. (2018). Corruptos y cínicos como Pólit, pocos. *4pelagatos.com*, 8.
- <https://www.vistazo.com/tags/carlos-polit>. (2020). Tenemos corrupción. *Vistazo*, 15.
- Ivan, G. (2006). *Control Fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Bogota: Universidad externado de Colombia.
- Mendieta, D. (2020). *juridicas.ucaldas*. Obtenido de *juridicas.ucaldas*.:
[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas15\(2\)_3.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas15(2)_3.pdf)
- Montaño, C. (24 de febrero de 2019). ¿Contraloría o Tribunal de Cuentas? *CGE noticias*.
- NACIONES, C. D. (2004). *www.unodc.org/*. Obtenido de *www.unodc.org/*:
https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- periodismodeinvestigacion.com*. (2019). Obtenido de *periodismodeinvestigacion.com*:
<https://periodismodeinvestigacion.com/2019/11/20/gran-lanzamiento-del-libro-de-zurita-y-villavicencio/>
- Principios y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción. (2015). *OLACEFS*, 7.
- pymerang.com*. (2019). Obtenido de *pymerang.com*: www.pymerang.com/direccion-de-negocios/1045-cuando-la-zona-de-comfort-se-vuelve-un-pasivo-para-los-emprendedores-hay-que-aplicar-la-medicina-para-salir-de-ella
- Ruiz, G. (4 de diciembre de 2020). Los candidatos y la corrupción. *Los candidatos y la corrupción*, pág. 5.
- www.cortenacional.gob.ec*. (2020). Obtenido de *www.cortenacional.gob.ec*:
<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias-2020/264-tribunal-pernal-de-la-cnj-dicto-sentencia-en-el-caso-sobornos-2012-2016>

www.derechoecuador.com. (28 de mayo de 2010). Obtenido de *www.derechoecuador.com*:
<https://www.derechoecuador.com/la-ponderacion-como-metodo-de-intepretacion-en-el-ambito-de-la-jurisdicion-garantista>

www.olacefs.com. (2020). Obtenido de *www.olacefs.com*: www.olacefs.com/historia/

ANEXO A

PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA REFORMA A LOS ARTICULOS 211 Y 212 DE LA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO		
No	NOMINACION DE PETICIONARIOS, TERCERTOS INTERESADOS, Y AMICUS CURAE	PRONUNCIAMIENTO
1	Los asambleístas provinciales Miguel Moreta y Wilson Chicaiza Toapanta, pertenecientes al Bloque de Asambleístas del Movimiento CREO	No se pronuncia
2	Grace Patricia Almeida y otros ciudadanos "autoconvocados" con el nombre de "País Libre	En contra
3	Mario Rodríguez, representante de la organización OPTA y otros representantes de organizaciones sociales	A favor
4	Vethowen Chica Arévalo, asambleísta de la República del Ecuador	No se pronuncia
5	Marcelo Larrea Cabrera, presidente de la Federación Nacional de Periodistas del Ecuador	No se pronuncia
6	Carlos Polit Faggioni, en calidad de contralor general del Estado	En contra
7	José Pallo, José Chusin, Juan Armas y Edwin Bedoya, representantes del Comité de Empresa de los Trabajadores de EMASEO, Comité de Empresa de los Trabajadores	No se pronuncian
8	Gabriela Rivadeneira Burbano en calidad de presidenta de la Asamblea	A favor
9	Rosana Alvarado Carrión, en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País	A favor
10	Marcela Aguiñaga Vallejo en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País	A favor
11	Virgilio Hernández Enríquez, en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País	A favor
12	Luis Alfredo Villajes Maldonado, en calidad de director nacional del Movimiento Popular Democrático	No se pronuncia
13	Joaquín Viteri Llanga, en representación de las Confederaciones de Trabajadores: CEOSL, CEDOCUT, CTE, UGTE, Federación de Trabajadores de Consejos	No se pronuncia
14	Enrique Gómez, en calidad de abogado del Movimiento CREO	No se pronuncia
15	Mae Montaña Valencia, en calidad de asambleísta nacional del Movimiento CREO	No se pronuncia
16	Patricio Donoso Chiriboga y Ricardo Moncayo Cevallos en calidad de asambleístas del Movimiento CREO	No se pronuncia
17	Ricardo Moncayo	No se pronuncia
18	David Rosero Minda, consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y en representación de Andrea Rivera Villavicencio, consejera del Consejo de	No se pronuncia
19	Cesar Montufar, en calidad de presidente nacional del Movimiento Concertación	No se pronuncia
20	Ángel Rodrigo Bustamante Bustamante, por sus propios derechos	No se pronuncia
21	Milton Castillo Maldonado, por sus propios derechos y en representación de los señores Simón Espinoza Cordero y Alberto Molina Flores	No se pronuncia
22	Alexis Mera Giler, en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, delegado del presidente de la República	No se pronuncia
23	Marcela Costales Peñaherrera, en calidad de Viceprefecta del Gobierno Provincial de Pichincha	No se pronuncia
24	Edison Fernando Ibarra Serrano, en calidad de presidente del Parlamento Laboral Ecuatoriano y de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas	No se pronuncia
25	Roberto Aspiazú Estrada y Emilio Gallardo Comejo, en representación del Comité Empresarial Ecuatoriano y del señor Henry Kronfle Kozhaya, representante legal del	No se pronuncia
26	Emilio Gallardo Comejo	No se pronuncia
27	Sergio Chacón	No se pronuncia
28	Fabían Andrade Narváez	No se pronuncia
29	Javier Buendía Venegas, en calidad de presidente del Centro de Observación Ciudadana	No se pronuncia
30	Ramiro Ávila Santamaría, por sus propios derechos y en representación del señor Alberto Acosta	No se pronuncia
31	Guillermo Lasso Mendoza	No se pronuncia
32	Roberto Andrade Malo	No se pronuncia

33	José Alvarado Mendoza, en calidad de Secretario general del Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino	No se pronuncia
34	Caupolicán Ochoa Neira por sus propios derechos	No se pronuncia
35	Virgilio Aníbal Suárez Rivera, en calidad de secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	No se pronuncia
36	Liliana Elizabeth Durán Aguilar, en calidad de coordinadora nacional del Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana	A favor
37	Fabián Solano Moreno, en calidad de presidente nacional del Partido Socialista Frente Amplio	A favor
38	Doris Solís Carrión, en calidad de secretaria ejecutiva y representante legal del Movimiento Alianza País, interviene por medio de Richard Ortiz, procurador judicial del movimiento Alianza País	A favor

Tabla No 1

Fuente: DICTAMEN N.º 001-14-DRC-CC

Elaboración: propia

ANEXO B

DEMANDA DE LEGITIMADOS ACTIVOS FUNDAMENTANDO INCREMENTO DE CORRUPCION	
LEGITIMADOS ACTIVOS	INCREMENTO DE CORRUPCION
Caso No. 0099-15-IN	SI
Caso No. 0100-15-IN	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0102-15-IN	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0001-16-in	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0003-16-IN	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0004-16-IN	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0005-16-IN	NO SE PRONUNCIA
Caso No. 0006-16-IN	SI
Caso No. 0008-16-IN	NO SE PRONUNCIA

ANEXO C

CUADRO DE RESUMEN DE ADMISIBILIDAD POR CASOS

CASOS	LEGITIMADOS ACTIVOS COMPARECIENTES EN GRUPO Y PERSONALES
Caso No. 0099-15-IN	Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Milton Rodrigo Gualán Japa
Caso No. 0100-15-IN	Carlos Ramón Pólit Faggioni
Caso No. 0102-15-IN	Pablo Serrano Cepeda, Mesías Tatamuez Moreno, Edgar Sarango Correa, José Villavicencio Cañar, Rosana Palacios Barriga, Eduardo Mosquera Castillo, Wilson Alvarez Bedón, Carlos Pérez Guartambel, Oswaldo Pinela Paredes, Jorge Herrera Morocho, César Buelva Yasaca, Alfonso Yáñez Montero, Alfonso Yáñez Montero y Nelson Erazo Hidalgo
Caso No. 0001-16-in	Edison Fernando Ibarra Serrano, Marcelo Solórzano Aviles y Jaime Arciniega Aguirre
Caso No. 0005-16-IN	Manuel Isaías Cuenca Villano
Caso No. 0002-16-IN	Sres. Telmo Arturo Andrade Páez, Leonardo Alfonso Droira Canelos
Caso No. 0003-16-IN	Roberto Xavier Andrade Malo
Caso No. 0004-16-IN	señor Luis Fernando Torres Torres
Caso No. 0005-16-IN	Manuel Isaías Cuenca Villano
Caso No. 0006-16-IN	Bolívar Francisco Ortiz Segarra
Caso No. 0008-16-IN	Carlos Humberto Urbina Quintana y Hernán Alfonso Lazo Delgado

ANEXO D

RESUMEN DE LAS DEMANDAS DE ACCION PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LEGITIMADOS ACTIVOS							
ARTICULOS SEÑALADOS	SOLO 6 Y 7	POR LA FORMA	CANT	POR EL FONDO	CANT	ACCION Y OMISION	CANT
Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9 y 14	SI	Caso No. 0099-15-IN	1	Caso No. 0099-15-IN	1		
Artículos 6 y 7	SI	Caso No. 0100-15-IN	1				
Todas las enmiendas a la Constitución de la República	SI	Caso No. 0102-15-IN	1	Caso No. 0102-15-IN	1		
Artículo 326, número 16 de la Constitución de la República		Caso No. 0001-16-in					
Artículos 8 y 9 y la disposición transitoria primera de las enmiendas		Caso No. 0005-16-IN					
Todas las enmiendas a la Constitución de la República	SI					Caso No. 002-16-IN	1
Artículos 2 y 4		Caso No. 0003-16-IN		Caso No. 0003-16-IN			
Todas las enmiendas a la Constitución de la República	SI	Caso No. 0004-16-IN	1				
Artículos 8 y 9 y la disposición transitoria primera		Caso No. 0005-16-IN		Caso No. 0005-16-IN			
Todas las enmiendas a la Constitución de la República	SI	Caso No. 0006-16-IN	1	Caso No. 0006-16-IN	1		
Artículos 5, 12 y 14 de las enmiendas		Caso No. 0008-16-IN		Caso No. 0008-16-IN			

NOTA: Artículos 6 y 7 de la enmienda reforma el artículo 211 y 212 de la Constitución



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Ortiz Robalino Ángel Gabriel**, con C.C: # **1801687847** autor del trabajo de titulación: **Análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la constitución, que limitaron temporalmente la capacidad fiscalizadora de la contraloría general del estado y sus consecuencias**, previo a la obtención del título de **Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 23 días del mes de febrero del año 2021

f. _____

Nombre: Ortiz Robalino Angel Gabriel

C.C: 1801687847

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Análisis de las fundamentaciones jurídicas y sociales de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la constitución, que limitaron temporalmente la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General del Estado y sus consecuencias		
AUTOR	Ortiz Robalino Ángel Gabriel		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dra. Valencia Balladares Irma Alexandra		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	23 de febrero de 2021	No. DE PÁGINAS:	34
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Civil y Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	fundamentación, Contraloría General del Estado, consecuencias, corrupción, argumentación, competencias, principios		
RESUMEN	<p>La presente investigación es de tipo documental, levantamiento de datos cuantitativo y cualitativos, derecho comparado, para analizar las fundamentaciones jurídicas y sociales de dos enmiendas aprobadas por la Asamblea en el año 2014, las cuales reformaron los artículos 211 y 212 de la Constitución que limitaron las competencias de la Contraloría General del Estado, y de igual manera las que las restablecieron. Se inicia con una introducción, luego en el capítulo uno, se plantea el problema y se señalan los objetivos generales y específicos que giran alrededor de esta investigación, en el marco teórico se estudian en Derecho comparado a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En el capítulo dos, en el marco jurídico trata de los principios, conceptos sobre fundamentación, se señala el rol constitucional de las funciones de la Contraloría, y sus atribuciones. En el capítulo tres se analiza las fundamentaciones, que limitaron temporalmente la gestión y sus consecuencias, para lo cual se revisa la cronología de los hechos de la reforma, revisando los pronunciamientos de los demandantes. Además se realiza el análisis general de las fundamentaciones jurídicas que fueron tomadas en cuenta por la Corte Constitucional para declarar la inconstitucionalidad. En el capítulo cuarto, se analiza las consecuencias de la aprobación de las enmiendas a los artículos mencionados y su posterior restablecimiento, evidenciando un incremento de la corrupción, y para combatirla, se generaron proyectos de ley. Al finalizar se concluye y recomienda.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-4-0989889725	E-mail: gabo4569@yahoo.es	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Ab. Toscanini Sequeira Paola María, Msc.		
	Teléfono: +593-999570394		
	E-mail: paola.toscanini@cu.ucsg.edu.ec paolats77@icloud.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			