



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**El Debido Proceso en las acciones de control que lleva
acabo la Contraloría General del Estado para la determinación
de Responsabilidades Civiles y Administrativas**

AUTOR :

Paladines Beltrán Javier Alberto

Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de

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

TUTOR:

Rodríguez Williams Daniel Eduardo, MSc.

Guayaquil, Ecuador

Guayaquil, 27 de agosto de 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**(FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **PALADINES BELTRAN JAVIER ALBERTO**, como requerimiento para la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**.

TUTOR

f. _____
Rodríguez Williams Daniel Eduardo, MSc.

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____
Ab. María Isabel Lynch Fernández, Mgs.

Guayaquil, a los 27 del mes de agosto del año 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Paladines Beltrán Javier Alberto**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **El Debido Proceso en las acciones de control que lleva acabo la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas** previo a la obtención del Título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**, 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 27 del mes de agosto del año 2016

EL AUTOR

f. _____

Paladines Beltrán Javier Alberto



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Yo, **Paladines Beltrán Javier Alberto**

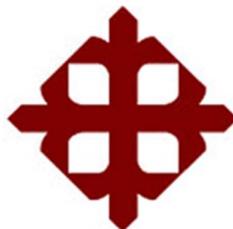
Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **El Debido Proceso en las acciones de control que lleva acabo la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 27 del mes de agosto del año 2016

EL AUTOR:

f. _____

Paladines Beltrán Javier Alberto



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. _____

RODRÍGUEZ WILLIAMS DANIEL EDUARDO, MSc.
TUTOR

f. _____

DR. JOSÉ MIGUEL GARCÍA BAQUERIZO, MGs.
DECANO O DIRECTOR DE CARRERA

f. _____

AB. PAOLA TOSCANINI, MGs.
COORDINADOR DEL ÁREA

ÍNDICE

RESUMEN.....	VI
1. INTRODUCCION.....	7
2. EL CONTROL DEL ESTADO.....	8
2.1. Control.	
2.2. Control Gubernamental.	
3. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE ECUADOR.....	9
3.1. Funciones de la Contraloría	
3.2. Definición de responsabilidad	
3.3. Clases de responsabilidades	
4. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACCIONES DE CONTROL.....	17
4.1. Seguridad Jurídica, estado de inocencia y principio de legalidad.	
4.2. Prueba en las Acciones de Control.	
4.3. Validez de la prueba.	
4.4. Principio de proporcionalidad y motivación.	
4.5. Derecho a la Defensa.	
5. CASOS DE ANALISIS.....	20
6. CONCLUSION.....	31
7. REFERENCIAS.....	33

RESUMEN

El presente ensayo académico pretende analizar si la Contraloría General del Estado en sus atribuciones y competencias al determinar las responsabilidades de carácter administrativo y civil lo hace en apego irrestricto del Debido Proceso ateniéndose principalmente al principio de legalidad e imparcialidad o por el contrario este principio rector del Debido Proceso es violentado por el órgano de control, tomaremos en cuenta que todo servidor público está obligado por la ley a rendir cuentas de su gestión, se analizara conceptos claves para la determinación de responsabilidades como es el control gubernamental, el tipo de responsabilidades y algunos principios básicos del Debido Proceso. Abordaremos el principio de legalidad el cual entrega facultades y competencias a la Contraloría General del Estado para poder ejercer el poder sancionar a los servidoras (es) que culposamente hayan cometido actos por omisión o comisión que vayan en detrimento de los recursos públicos, analizaremos un caso práctico desde una resolución de responsabilidad y abordaremos el principio de imparcialidad al revisar un recurso de revisión. De esa manera podremos dar nuestra opinión si esta entidad de control incumple o no con el Debido Proceso.

Palabras Claves: Administración Publica, Contraloría General del Estado, El Debido Proceso, Acciones de Control, Determinación de Responsabilidades

ABSTRACT

This academic essay to analyze whether the General Comptroller of the State in its powers and authority to determine the responsibilities of administrative and civil character does in strict observance of due process in compliance primarily the principle of legality and impartiality or otherwise this guiding principle due process is violated by the control body, take into account that every public servant is obliged by law to account for their management, key concepts for the determination of responsibilities as government control, the type of responsibilities and some will be analyzed basic principles of due process. Board the principle of legality which delivers powers and responsibilities to the General Comptroller of the State to exercise the power to punish those servants (s) that have negligently committed acts of omission or commission to the detriment of public resources, discuss a case practical from a resolution of responsibility and address the principle of impartiality in reviewing an application for review. That way we can give our opinion whether this control entity fails or not due process.

Keywords: Public Administration, General Comptroller of the State, the Due Process, Stock Control, Determination of Responsibilities.

1.- INTRODUCCIÓN.

Dentro de mi accionar como funcionario público de la Contraloría General de Estado (en adelante CGE) siempre se ha escuchado a innumerables servidores a quienes se les ha generado una responsabilidad tanto civil como administrativas, estar en disconformidad con estas resoluciones, aludiendo que se ha vulnerado sus derechos o que la CGE no ha respetado el Debido Proceso, o cómo es posible que en vía administrativa sea juez y parte, ¿será imparcial?, ya que el Recurso de Revisión es analizado y juzgado por la misma entidad, analizaremos dichos argumentos que presentan la hipótesis, que efectivamente de manera arbitraria se determinan responsabilidades y se ejecuta la acción coactiva. Se examinará el accionar de este órgano de control y exponer si esto se apega al derecho y la verdad, si tomamos en cuenta que en el Ecuador existe más de 450.000 servidoras (es) públicos y todos y cada uno de ellas(os) podrían en cualquier momento ser auditados por parte de la Contraloría General de Estado y a través de una acción de control ser sujetos a una responsabilidad administrativa o civil.

Desde el 2007, se ha establecido 39.409 responsabilidades civiles, 26.280 corresponden a glosas y 12.129 a órdenes de reintegro, desde el 2007, 2.320 casos han llegado a juicios contenciosos administrativos. 392 resueltos y 1.928 están aún en trámite.

De esto se desprende que nadie está exento de una acción de control y la posibilidad de una responsabilidad, la hipótesis es que el órgano de control actúa según los principios del Debido Proceso, en este artículo analizaremos las Acciones de Control, las responsabilidades y los principios del Debido Proceso tanto normativa como doctrinariamente y cotejaremos en un caso práctico para saber si el ente de control cumple con el Debido Proceso al emitir las resoluciones de responsabilidad y veremos como el principio de imparcialidad se aplica en la ejecución del recurso de revisión.

Entremos en materia y revisemos unos conceptos básicos para entender el cómo y el porqué del proceso de determinación de responsabilidades.

2.- EL CONTROL DEL ESTADO.

El presente capítulo abarca el marco teórico y terminológico que contextualiza el control y su importancia a la hora de llevar a cabo las Acciones de Control. Hay que tener en cuenta que en derecho público solo se puede hacer lo que la ley el violentar dichas leyes o normas jurídicas que tienen como objetivo el regular la conducta de los servidores públicos en su funciones, esto implica dos consideraciones a saber por un lado la libertad de ejercer sus derechos para que puedan desarrollarse pero esto implica por otro lado la imposición de obligaciones que son los límites a esa libertad.

2.1. Control.- Consiste en la medición y corrección del desempeño de las organizaciones sean estas públicas o privadas para cumplir con los objetivos de la organización y elaborar planes de acción (Koontz, 1999), aplicando las normas y procedimientos para alcanzar el mejor desempeño en cada institución, cumpliendo con la misión para la cual fue creada. También se lo define como un proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción, realista simple y factible (ILACIF,1981).

Por lo que se puede resumir que el Control es primero, una función administrativa y un proceso; que su acción se basa en la **existencia de normas, procedimientos, estándares y planes previos, respecto de los cuales se compara el desempeño y los resultados** tanto individuales como grupales, para comprobar si una organización o institución, cumple su misión y objetivos además que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y eficaz, de encontrarse diferencias sustanciales, establecer los correctivos necesarios o determinar las responsabilidades de ser el caso.

2.2. Control Gubernamental.- El Estado, pretende cumplir sus obligaciones constitucionales, a través de la Gestión de los servidoras (es) públicos, organizados en

entidades, a las que se asigna recursos públicos, por lo tanto la función de Control también se aplican en instituciones públicas y en aquellas de derecho privado que administran recursos públicos. Cuando a esta función le corresponde y es ejecutada por el Estado, a través de organismos constitucionales, en este caso CGE que es un órgano autónomo e independiente, se conoce como Control Gubernamental.

La CGE ejecuta el control gubernamental, al ser el organismo técnico el cual está encargado del control de los recursos estatales y su uso, además del control de las personas jurídicas de derecho privado que administren recursos públicos (CRE Art. 211), este control se divide en: el Control Interno y Control Externo.

Control Interno.- Es un procesos aplicado por todos los servidoras/es que conforma una entidad para proteger los bienes del estado (Art. 9, LOCGE).

Control Externo.- Es Exclusivo de la CGE el cual lo realiza a través de las Acciones de Control: 1) la Auditoría Gubernamental y 2) el Examen Especial. El examen especial es una evaluación a una determinada cuenta. (Art. 18, LOCGE). Como resultado de estas Acciones de Control que lleva acabo la CGE, nacen los hallazgos y la determinación de responsabilidades. La CGE está facultada por la constitución a determinar las responsabilidades y sancionar de acuerdo con la ley, pero tenemos que hacer una reflexión al respecto de las sanciones que busca ser más que un castigo, un ejemplo, para evitar que conductas nocivas se conviertan en conductas repetitivas.

3.- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE ECUADOR.

En esta capitulo es informativo y analizará los tipos de responsabilidad que se establecen como producto de las Acciones de Control, a fin de que los servidoras (es) públicos establezcan puntos de control en el desempeño de sus actividades que

permitan prevenir sanciones, para luego proceder a analizar una resolución de responsabilidad y un recurso de revisión para ver si se cumple o no el Debido Proceso .

Hay que observar que la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad (Art. 227, CRE). La CGE es parte de la Quinta Función del Estado la cual es responsable del control de la gestión pública en los niveles de transparencia, eficiencia, equidad y **lucha contra la corrupción la que esta** integrada por los siguientes organismos:

a) El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, b) La Defensoría del Pueblo, c) La Contraloría General del Estado y d) las superintendencias. (Art. 204, CRE).

La CGE según nuestra Carta Magna y las enmiendas aprobadas, es el organismo técnico el cual se encarga del control de la utilización de los recursos del estado. (Art. 211, CRE), lamentablemente se eliminó el control de la gestión de las instituciones que hubiera permitido tener un control continuo y concurrente del cumplimiento de los objetivos de las instituciones del estado y prevenir antes que solo determinar estas responsabilidades de manera posterior, así las funciones que tiene la CGE entre otras es la de “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal” (Art. 212, CRE).

3.1. Funciones de la Contraloría.

De acuerdo con la CRE, es función de la CGE, “la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas además de los indicios de responsabilidad penal” (Art. 212, CRE), disposición que tiene concordancia con el artículo 39 de la LOCGE, en el que se contempla la potestad exclusiva de la CGE para la determinación de responsabilidades, en base de las actas o informes procedentes de la auditoría gubernamental aquí podemos ver cómo nace la facultad de imponer determinaciones a los servidores , esta potestad reglamentaria que nace de la CRE y de la LOCGE como bien lo manifiesta el Dr. Jorge

Zavala, que es la Constitución y la Ley las que otorgan estas potestades administrativas (Zabala, 2005), a partir de aquí podemos decir enfáticamente que la CGE en esta en plenas potestades administrativas cuando ejecuta los actos administrativos dentro del ámbito de la determinación de responsabilidades.

Es importante recalcar que la LOCGE establece “que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado se presumen legítimas, a menos que la CGE declare lo contrario como consecuencia de la auditoría gubernamental” (Art. 38, LOCGE) en concordancia con el artículo 68 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, (en adelante ERFAJE). Nace entonces la potestad reglada de la CGE para declarar que no son legítimas las actividades que pueden realizar las instituciones del estado y los servidores públicos en contra de los recursos públicos. Esta potestad está justificada por la evidencia de auditoría que comprende toda información que provenga de varias fuentes y sirvan de respaldo de las actividades tanto operativas, administrativas, financieras y de apoyo que desarrolla la entidad auditada, pero estas evidencias deben tener ciertas características (Art. 39 LOCGE).

a) Suficiente. - Siempre que los resultados de una o varias pruebas proporcionan una seguridad razonable para proyectarlos con un mínimo riesgo, al conjunto de actividades de este tipo; **b) Competente.** - La evidencia debe ser válida y confiable, validando si existen circunstancias que puedan afectar estas cualidades; y, **c) Pertinente.-** Se refiere a la relación que existe entre la evidencia y su uso. (Normas Ecuatorianas de Auditoria Gubernamental, Acuerdo 019, 2002)

Como menciona Blanquer. (2010) “de allí que la facultad que tiene la CGE tiene la obligación de comprobar y verificar la concurrencia del supuesto hecho tipificado en la norma y que se actué en consecuencia”.

3.2. Definición de Responsabilidad. Se la considera como un bien para restablecer el equilibrio roto. La idea de responsabilidad implica la necesidad de reparación. Para Cabanellas (2005) “es la obligación de reparar o satisfacer, por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado, originados por la culpa u otra causa legal”

En el campo del derecho se entiende por responsabilidad la sujeción a las consecuencias derivadas de la infracción o violación de obligaciones o deberes jurídicos, las consecuencias pueden ser: sanción, reparación del daño causado, aplicación de penas por delitos cometidos. El desempeño de los servidoras (es) públicos implica el cumplimiento de sus funciones con apego a los estándares normativos, la inobservancia de esta condición ineludible, genera una consecuencia o responsabilidad que será sancionada dependiendo del efecto o impacto que ocasione y el tipo de comportamiento del servidor.

Las brechas entre lo que debe cumplirse y lo que efectivamente se cumple en las entidades del sector público obedecen a dos formas de comportamiento, culposa o dolosa de esas acciones quien sale perjudicado es el estado al verse mermado sus recursos públicos.

Nuestra Constitución textualmente manifiesta: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Art. 233, CRE).

En el Reglamento de Responsabilidades Acuerdo 004 - CG - 2016, respecto al alcance de la acción y omisión determina que la inobservancia de las normas jurídicas, el incumplimiento de los deberes se concreta por **acción** que es la **actividad positiva** puesta por el agente u **omisión** que consiste en **dejar de hacer** algo a que estaba obligado por disposición legal, por

la distribución de funciones, por estipulaciones contractuales o cometidos asignados, causadas por negligencia, culpa leve que, en ocasiones, pueden causar daño, obligando a su reparación, o hechos dolosos intencionales incriminados en las leyes penales, entre las irregularidades frecuentes encontramos: nepotismo; pluriempleo; actos, hechos y contratos públicos viciados de nulidad; información financiera, contable y presupuestaria poco confiable e inoportuna; ausencia de control interno, matizadas y caracterizado por una cadena de órdenes que van desde las más altas autoridades hasta quienes deben ejecutar dichas órdenes ilegales, a pesar de que se objetan las mismas, porque quienes tienen el poder de imponer condicionan el cumplimiento del hecho ilegítimo e ilegal so pena de la estabilidad laboral de los servidoras (es) y trabajadores de menor jerarquía. Sin embargo ningún servidor será exonerado de la responsabilidad aun si se alega que lo hace por órdenes superiores. (Art. 41 LOCGE).

Las personas que ingresan al sector público contraen obligaciones y deberes jurídicos; la administración manifiesta su voluntad jurídica a través de actos administrativos. Los factores determinantes de la responsabilidad de los servidoras (es) y terceros corresponden a los deberes y cometidos que les sean exigibles, de acuerdo con normas o estipulaciones legítimamente establecidas y esto es de suma importancia a partir de aquí nace la proporcionalidad de la sanción.

2.- El grado de poder de decisión.

3.- El grado de importancia del servicio público.

4.- Las consecuencias imputables del acto o la omisión.

La finalidad de las responsabilidades por tanto es la disuasión o prevención, dirigidas a los potenciales transgresores, la corrección, en tanto a la desviación administrativa como de las personas que incurrir en la misma, la reparación económica por los daños y perjuicios ocasionados y la sanción de la conducta antijurídica.

3.3. Clases de Responsabilidades.

Por los actos u omisiones realizados durante el ejercicio de sus funciones las servidoras (es) públicos están obligados a responder, al igual que las personas jurídicas de derecho privado o terceros, la infracción producida acarrea consecuencias y éstas pueden ser sanciones, reparación de daños y perjuicios así como penas de carácter penal.

La responsabilidad puede ser calificada directamente, atento múltiples elementos o factores que le caracterizan y que no están sólo en el orden de la fundamentación, sino a lo que atañe a los diversos campos en que puede recaer: objeto y sujetos, por la administración de fondos, bienes o recursos públicos. Según el Reglamento de Responsabilidades Acuerdo 004 (2016), éstas se clasifican:

- Por el Objeto de la responsabilidad en: 1) administrativa o 2) civil culposa.
- Por los sujetos 1) principal y 2) subsidiaria así como 1) directa e 2) indirecta.

Por El Objeto.- Se asocia con el ¿por qué? de la responsabilidad; qué ocasionó que uno o varios servidores públicos hayan recibido una responsabilidad. Los requisitos para que exista la responsabilidad por el objeto son: acción, nexo causal y daño, porque se busca proteger a los perjudicados por aquellas actividades que implican cierto riesgo aunque no haya incurrido en culpa su autor.

Responsabilidad Administrativa.- La responsabilidad administrativa culposa se origina cuando existe inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los servidoras(es) públicos y/o por el incumplimiento de sus funciones. Las causales para el establecimiento de responsabilidad administrativa culposa están determinadas claramente en el Art. 45 de la LOCGE.

Sanción por Faltas Administrativas.- Los servidoras (es) que incurrieren en una o más causales de las citadas en el artículo 45 de la LOCGE serán sancionados bien sea con una multa pecuniaria o por la destitución, de ser procedente.

El artículo 49 de la LOCGE, en concordancia con el artículo 23 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, determinan que las resoluciones que impongan sanción por faltas administrativas, de destitución o multa, o las dos a la vez, “son definitivas en vía administrativa, sin embargo pueden impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (en adelante TDCA) ” (art 49, LOCGE), en el término de 30 días, las competencias de los TDCA se transfirieron a las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales, de acuerdo con la estructura establecida en el Código Orgánico de la Función Judicial.

Responsabilidad Civil Culposa.- La responsabilidad civil, en general, existe en todos los casos en que una persona queda obligada a reparar un daño sufrido por otra; entre el responsable y la víctima surge un vínculo de obligación. La obligación que tiene una persona de resarcir los daños y perjuicios que ha causado. Para Cabanellas (2005) “es obligación de reparar o satisfacer, por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado, ocasionados por la culpa u otra causa legal” Código Civil art. 1483 inciso primero “No puede haber obligación sin una causa real y lícita...”.

“La Responsabilidad Civil Culposa nace en la acción u omisión de un servidor público o de terceros beneficiarios de actos administrativos emitidos sin la cautela y previsión necesaria para evitar detrimento en los recursos públicos” (Art. 52, LOCGE). La misma implica un perjuicio económico para el estado y como resultado de las Acciones de Control se genera una obligación jurídica indemnizatoria que la CGE determinará en forma privativa (Art. 53,

LOCGE). El perjuicio se establecerá de dos formas: 1) Predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa. 2) Ordenes de reintegro.

Recurso de Revisión.- revisemos doctrinalmente que es un recurso administrativo según Canosa. (1996) “los remedios o medios de protección del individuo para impugnar los actos —lato sensu— y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración”

“Este recurso extraordinario de revisión: es procedente para actos o resoluciones firmes y serán presentado a la máxima autoridad de la Administración” (Art. 177, ERFAJE)

En tal virtud los sujetos pasivos podrán interponerlo ante el Contralor General o ante el Director de Responsabilidades (Art. 61, LOCGE), adjuntando a su petición los documentos originales o copias debidamente certificadas de los mismos, dentro del plazo de **sesenta días**, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución original. A partir de la interposición del Recurso, la CGE analizará la procedencia de los fundamentos expuestos y dispondrá mediante providencia el otorgamiento del mismo, en el **plazo de treinta días, de ser el caso**, lo cual será notificado al recurrente y en el plazo de **sesenta días** a partir de la notificación, la CGE dictará resolución que confirme, revoque, modifique o sustituya la resolución original revisada (Art.61, LOCGE).

“De ser negado el recurso de revisión, no habrá recurso alguno en la vía administrativa, ni en la contenciosa” (Art. 61 LOCGE). La revisión no constituye requisito previo para impugnar una resolución en la vía contenciosa administrativa, según el artículo 36 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades “... El recurso de revisión se tramitará de oficio o a petición de parte, en los casos señalados en el Art. 60 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respecto de las resoluciones que confirmen responsabilidades civiles culposas que **no se hubieren ejecutoriado...**”.

Ordenes de reintegro.- Cuando se trata de pagos indebidos, definidos como cualquier desembolso que se realice sin el debido sustento. Tanto en las glosas como en las ordenes de reintegro la CGE emitirá el título valor que es "documento necesario para ejercer el derecho literal y autónomo expresado en el mismo". (Vivante, 1936).

Por El Sujeto.- Tomando en consideración al sujeto se hace referencia a la conducta y al grado de imputación (responsabilidad subjetiva hace relación entre la causalidad y la culpa del responsable), se da el direccionamiento de las responsabilidades hacia la o las personas que han sido acreedoras a las sanciones pecuniarias, reparación de daños causados y penas. De acuerdo con la LOCGE se clasifican en: 1) Directa. 2) Principal y subsidiaria. 3) Solidaria.

Responsabilidad Directa.- La responsabilidad directa se aplicará cuando los servidoras (es) encargados de la gestión realizaren acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas. Además responderán por los perjuicios originados en las acciones u omisiones (Art. 42 LOCGE).

Responsabilidad Principal y Subsidiaria.- (Art. 43, LOCGE). Procede su establecimiento en los casos de pago indebido, la responsabilidad principal se determinará a las personas naturales o jurídicas sean de derecho público o privado, que hayan sido beneficiarias del pago, esta responsabilidad recaerá en los servidoras (es) cuya acción u omisión hubiere posibilitado el pago indebido.

Responsabilidad Solidaria.- (Art. 44 LOCGE). Se establecerá cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de una acción u omisión en la gestión institucional.

4.- EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACCIONES DE CONTROL.

Con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, se proclama que: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la

Constitución” (Art. 11, CRE). Partiendo de esta aseveración se introduce una nueva forma de vida social y de concebir las relaciones no sólo con el Estado sino también entre los particulares, la Administración Pública toma un giro importante y se le encomienda como el fin de garantizar, respetar y hacer respetar estos derechos, en tal virtud el servidor público quien investido de la autoridad conferida tendrá la oportunidad y el deber de servir al pueblo, quien dicho sea de paso es el primer mandante y primer fiscalizador.

Uno de los derechos que reconoce esta Constitución es el Debido Proceso y la “justa Administración de Justicia, que tiene como efecto inmediato la protección integral de la seguridad de los ciudadanos, reconocida constitucionalmente como Derecho”. (Zavala, 2002). Por lo que es necesario analizar el contenido y alcance de este derecho y las garantías que el Estado reconoce para su efectivo ejercicio. La institución del Debido Proceso es una conquista de la Revolución Francesa, “Due process of law” (Debido Proceso legal) se estableció por primera vez en la Magna Carta Libertatum, en la cláusula 39, este texto fue sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra.

Seguridad Jurídica, estado de inocencia y principio de legalidad. - Para analizar estos principios, es necesario remitirse nuevamente al texto del artículo 167 CRE pues, si la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y otros, son éstos los que en estricto sentido, deben velar por la igualdad de oportunidades de los sujetos procesales sometidos a un determinado proceso, entendiéndose por tanto que tal garantía no es solo para aquel que presenta la denuncia de un acto prohibido por la ley, sino también para quien se constituye en sujeto activo del mismo, sea este investigado, imputado o acusado, por lo tanto, la efectividad de la tutela jurídica radica en que los órganos jurisdiccionales brinden garantías a las partes, a través de acciones oportunas e imparciales, con la entrega de lo que en estricto derecho les corresponde.

La CRE, reconoce como un derecho a ser reconocido y garantizado la seguridad jurídica, derecho que está previsto en el artículo 82 de este cuerpo legal que prescribe: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la CRE y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” en virtud de no hacerlo sería un abuso del poder. · Partiendo de este concepto se analiza el marco legal y los supuestos jurídicos que deben ser cuestionados, de ser el caso en las Acciones de Control a través del Debido Proceso.

El Ecuador garantiza el Debido Proceso en todos los procesos en donde se determinen derechos y garantías de cualquier orden, es decir este derecho tiene rango constitucional e incluye varias garantías enumeradas en los artículos 76 y 77 de la CRE. Se conoce que el Debido Proceso es un derecho fundamental, subjetivo y público que contiene un conjunto de garantías: principios procesales y derechos procesales que tienen las partes en el proceso a fin de garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, que satisfaga a las partes y que confiera a la sociedad la seguridad jurídica que le es reconocida y que esta no sea violada por el órgano de control ya que esto sería arbitrario un clarísimo abuso del poder. “El sistema jurídico es, al menos en lo esencial, un sistema de reglas que se pueden identificar como reglas jurídicas sobre la base de su validez y/o eficacia” (Baquerizo, 2008).

Escriche (1851) “Inocente es el que está libre del delito que se le imputa. Todo hombre tiene derecho a ser considerado inocente mientras no se pruebe que es culpable”. Este principio es también reconocido en las siguientes normas:

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. (Declaración Universal De Los Derechos Humanos, 1948).

“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa” (Declaración Universal De Los Derechos Humanos, 1948).

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se apruebe su culpabilidad conforme a la ley” (Pacto Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles Políticos ,1969).

En el campo administrativo, que nos ocupa por las Acciones de Control, existe además la presunción de legitimidad, prevista en el artículo 38 de la LOGGE nos enseña que esta presunción es legal calificada como “Juris Tantum”, como lo menciona en su diccionario Cabanellas (2005) “Lo que resulta del propio derecho; mientras el derecho no sea controvertido. Se designa así las presunciones legales contra las cuales cabe prueba en contrario”. Para el Dr. Carlos Betancurt, en donde el accionar de la administración pública y el administrado está sometida de manera coercitiva al ordenamiento jurídico, las presunciones están estrechamente relacionadas a un estado de derechos. El mismo autor menciona que existen 3 tipos de presunciones. “Se presume que la actividad administrativa, traducida en actos, hechos, contratos y operaciones administrativas es legal, segundo, que dicha actividad es cierta o dicho de otra forma, son ciertos todos los fundamentos de hecho que se reservan en razón de su ejercicio y tercero, si esa actividad produce un daño antijurídico, se presume la responsabilidad de la administración” (Betancurt, 1985). Y es precisamente la CGE con la auditoria gubernamental quien desvanece esa presunciones, es decir las presunciones de inocencia y legitimidad son las que, en caso de ameritar deben ser destruidas a través de las Acciones de Control en las que se garantice el Debido Proceso .

Este principio implica que en la administración pública solo se puede hacer aquello que la Constitución o la ley mandan, esto conlleva a que dentro de las Acciones de Control se debe seguir el trámite previamente establecido y únicamente se podrá sancionar por acciones u omisiones que estén previamente establecidas en la ley, conocido por el aforismo latino: “nullum crimen, nulla poena sine lege” (Feuerbach ,1989), **“no hay crimen, no hay pena sin ley.”** En esa línea de ideas vemos lo importante del Control Interno que nos permite tener claro el papel de cada uno de los servidores en la entidad y el solo hecho de no tener control interno , indicadores es motivo de sanción administrativa..

Prueba en las Acciones de Control.- El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la prueba como: “Justificación de la verdad de los hechos controvertidos en un juicio, hecha por los medios que autoriza y reconoce por eficaces la ley. En esta instancia administrativa debe aportarse las evidencias y ser probado por quien afirma la culpa del acto o hecho administrativo, que estos fueron producto de acciones que denoten improvisación, imprudencia, impreparación impericia, improvisación, o negligencia. Al hablar de la prueba lo que se desea es recopilar los principios de derecho probatorio y analizarlos a la luz de lo dispuesto en la CRE art. 76 numeral 4, y la ley art. 27 RSR.

La CGE tiene la carga de la prueba, en otras palabras, es quien tiene que demostrar lo que afirma, que un determinado servidor es responsable de un acto antijurídico.

Se concluye que el fin de la prueba es la justificación en derecho de las aseveraciones o acusaciones de las que se pretende hacer responsable al servidor dentro de la acción de control. Al presumir que el servidor es inocente y que sus actuaciones son legítimas, será únicamente la prueba debidamente actuada la que nos permita destruir estas presunciones. Es el auditor quien está en la obligación de comprobar los hechos que está objetando, excepto las que se presumen conforme a ley. Zamora (1097), sostiene “que la prueba es el nudo del

proceso, porque precisamente al desatar ese nudo, implicará solucionar el problema sobre el que hay incertidumbre o duda, y es justamente esa incertidumbre o duda que hay que despejar”.

En las Acciones de Control, esta prueba debe estar enfocada a lograr dos objetivos. Justificar que la acción u omisión es atribuible al servidor como resultado de su cargo, lo que se lo realiza a través de las acciones de personal, contratos, nombramientos, etc. Y Justificar que la acción u omisión se encasilla como un antijurídico que está previamente sancionado, esto se logra con la obtención de evidencia debidamente actuada que confirme estos hechos.

En la auditoría gubernamental es importante señalar la evidencia recopilada por los servidores (as) de las auditorías, la evidencia de auditoría es la información obtenida por el auditor para llegar a una conclusión sobre la cual basa su opinión, la evidencia de auditoría comprenderá documentos, fuentes y registros.

Para que la prueba sea válida dentro de las Acciones de Control debe contar con las siguientes características previstas en el artículo 39 de la LOCGE que se analizó en páginas anteriores...

4.2.1. Validez de la prueba.

Es necesario aclarar, que de no cumplir con los requisitos que a continuación se exponen la evidencia no podrá sustentar una responsabilidad y por ende la acción de control no tendrá ninguna consecuencia para el auditado **aún y cuando su participación es pública y notoria**, se debe tener mucho cuidado en la obtención de esta evidencia, hay que recordar la doctrina del fruto del árbol envenenado que nos establece que cualquier prueba obtenida vulnerando un derecho por ejemplo el secreto de las comunicaciones o la inviolabilidad del domicilio o el de la intimidad hará que toda prueba que nazca de esa acción será nula , en tal virtud la

prueba debe cumplir con todas las formalidades garantizando con ello el éxito de la labor de control y evitar posibles reclamos de índole constitucional en contra del auditor.

Principio de proporcionalidad y motivación.- en estos años siempre he escuchado a las personas que tiene una responsabilidad de carácter civil culposa que no existe proporción en la sanción que se le ha impuesto y que es por tanto injusta, pero analicemos la Constitución de la República del Ecuador, determina que la ley debe establecer la proporcionalidad entre las acciones penales, administrativas o de otra naturaleza. (Art. 76 CRE). Al hablar de sanción implica que el estado de inocencia o de la presunción de legitimidad en su caso ha sido destruido a través de las Acciones de Control y por tanto el sujeto responsable deber ser sancionado por su conducta. Es importante destacar que de acuerdo al principio de legalidad, al hablar de sanción ésta debe estar previamente establecida para la conducta que se cuestiona, si es que se pretende que sea aplicada.

Si partimos que la realización de los derechos constitucionales supone la realización política y pacífica de los problemas sociales, traducidos en normas legales cuyo respeto a tales derechos se vea reflejado, en materia sancionatoria, el principio de proporcionalidad tiene importancia en la medida que se exige que entre la sanción y la conducta realizada exista una relación de proporción, decisiva a la hora de considerar restricciones graves a los derechos fundamentales como el de la libertad.

El llamado juicio de proporcionalidad, consiste en establecer si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, resulta idónea y necesaria y finalmente, resulta proporcional en sentido estricto. De igual forma, debe existir una proporcionalidad entre la ejecución de la sanción con la sanción misma y con el sujeto a quien se aplica la sanción, es en este punto en donde el auditor debe diferenciar el ánimo con el que se comete la conducta, si obedece a culpa o dolo y encaminar su accionar a justificarlo documentadamente. Por tanto iniciamos

con el estudio de la conducta y en el contexto que su acción u omisión conlleva, para luego realizar un juicio de proporcionalidad de la sanción y la infracción cometida.

“el interés de la sociedad en imponer una medida de carácter penal, necesaria y suficiente, para la represión y prevención de los comportamientos delictivos, y por el otro, el interés del individuo en la eficacia de una garantía consistente en que no sufrirá un castigo que exceda el límite del mal causado” (Fuentes, 2014), en otros términos, la minimización de la violencia en el ejercicio del “Ius Puniendi”

La LOCGE, en el artículo 46 da pauta para este ejercicio de proporcionalidad, dejando al auditor su graduación. Aquí observamos la potestad discrecional que esta investido el auditor para el ejercicio de sus funciones aquí es donde hay que tener en cuenta que la valoración subjetiva de lo es mejor o no, pero sobre todo lo que sea más justo al emitir una observación. Esta potestad discrecional otorgan una libertad para permitir, hacer o no una cosa de un amanaera particular, siempre en coherencia con la razón el buen juicio la sana crítica de la Administración Pública (Dromi, 1985).y siempre considerando que si se debe tomar una decisión bajo el principio “INDUBIO PRO ADMINISTRADO” lo que significa lo que resulte menos lesivo a sus derechos. “Lo justo es la proporción y lo injusto es aquello que va en contra de la proporción”. (Caballero, 2010).

Este marco respecto a la responsabilidad administrativa que es la que nos compete, pues en la responsabilidad penal será la sede judicial quien realice este ejercicio de proporcionalidad.

Otro principio que rige la Administración Pública es la motivación, “la motivación trabaja como un elemento que permite racionalizar el sistema procesal, y constituye un principio y una garantía del control” (Gozáin, 2005). La motivación consiste en proveer al auditado de los elementos de hecho y de derecho que sustentan la acción de control y los hallazgos de esta acción. Al hablar de sustento de hecho se realiza una comparación de lo que el auditado hizo

con lo que debió haber hecho, con singularización de los hechos tanto acciones como omisiones en las que recayó dentro de sus funciones en virtud del cargo que desempeña, el sustento de derecho conlleva a un análisis jurídico de la norma que ha sido inobservada y la sanción que este incumplimiento implica, siendo específicos en el caso concreto y sin ambigüedades.

Dentro de las Acciones de Control la motivación también implica un análisis a la defensa del auditado, las razones por las que se acoge o no como válidas sus aseveraciones. La motivación a más de ser una garantía para el auditado, permite al auditor realizar un análisis del trabajo cumplido y sobre todo encasillarlo dentro de la norma. Por último, es necesario aclarar que en caso que la motivación no cumpla estos elementos, es lógico que hemos cuartado el derecho a la defensa, pues el auditado no conocería porque y en base a que se lo responsabiliza, tornando lo actuado en nulo con las consecuencias que ello conlleva.

Es importante señalar que para que exista una adecuada motivación, la resolución debe hacer referencia a cada una de las pruebas de cargo y de descargo recopiladas en la acción de control, esto con el fin de determinar la objetividad del trabajo cumplido. La proporcionalidad entre la acción y la sanción conlleva a realizar un análisis del antijurídico; de igual forma la motivación permite al auditor y al auditado conocer en su totalidad la acción de control y en que sustenta sus actuaciones con el fin de que lo resuelto sea un trabajo válido.

Derecho a la Defensa.- El derecho a la defensa es un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución y que da al individuo la oportunidad de contradecir las alegaciones realizadas en su contra. Es necesario aclarar que el derecho a la defensa reconoce varias garantías constitucionales que están previstas en la CRE, artículo 76, numeral 7.

El realizar por lo menos estos actos permitirá que el servidor auditado cuente con los elementos necesarios para su defensa y aunque sea responsabilizado sienta que ha sido

escuchado y sus alegaciones han sido atendidas. Por otro lado, el auditor tendrá la satisfacción del deber cumplido y la seguridad de que su trabajo ha sido imparcial, transparente y posiblemente no habrá sorpresas de ser impugnado.

5.- CASOS DE ANALISIS.

Analicemos un caso práctico para ver si el ente de control cumple con el Debido Proceso. Por la naturaleza y cantidad de la información solo se hará referencia de donde sale la misma, todo inicia con una planificación que la entidad de control tiene anualmente y de ella se emite la orden de trabajo que determina el alcance de la misma ordenada por autoridad competente. Aquí es imperioso revisar el periodo que se va a controlar. Iniciará el examen y se dictaran recomendaciones y los hallazgos para la determinación de responsabilidades un ejemplo es el siguiente, la letra cursiva de mi autoría para explicar mejor el análisis.



OFICIO No. DR1-DPEO

Sección: Dirección de Auditorías Internas

Asunto: Predeterminación de responsabilidad civil culposa

Morelia,

Ingeniero

Carlos Villagrán Barriga

Guardalmacén encargado (2010-01-01 al 2014-01-01)

Hospital Provincial General Docente de la Vecindad

Morelia – Los Suspiros (*Con el oficio queda notificado el servidor auditado, sobre la responsabilidad que sobre el recae*).

Examen Especial al “Manejo, Control y custodia de Fármacos e Insumos médicos de la farmacia y programa de maternidad gratuita”, por el período comprendido entre el treinta y uno de mayo de dos mil nueve y el treinta y uno de enero de dos mil catorce, del Hospital Provincial General Docente de La Vecindad, se realizó con cargo al Plan Operativo de Control año dos mil dieciséis de Auditoría de Proyectos y Ambiental DP Azuay de la CGE y en cumplimiento a la orden de trabajo 0001-DR2-DPA-APyA-2016 de uno de enero de dos mil dieciséis. *(1. Ya se determinó que la CGE está en plena facultad para realizar el control de los recursos públicos, 2. Que el control realizado es específico y precisa a que*

entidad, y que rubro será examinado y el periodo del mismo, 3. Que es ordenado por autoridad competente).

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 14, reformados, del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, 39 y 45 de la LOCGE, a continuación se detallan los hechos que amerita la predeterminación de responsabilidad administrativa culposa incurrida por usted, en el ejercicio de sus funciones en el período de gestión comprendido entre el diecisiete de septiembre de dos mil nueve y el uno de enero de dos mil catorce”.

Por no llevar un registro adecuado y oportuno en el control de los inventarios, lo que ocasionó que exista una diferencia entre las existencias de medicinas e insumos médicos.

Por lo expuesto, en su calidad de Guardalmacén Encargado, al no efectuar un **control interno de inventario**, esta falencia provocó ineficiencia en su gestión, al haber inobservado las disposiciones constantes en el Artículo 12 literal b) “Control Continuo” de la LOCGE; e, incumpliendo las Normas de Control Interno 250-02 “Adquisición”, vigente hasta el 13 de diciembre de 2009; 406-02 “Planificación”; y 406-03, “Contratación”, vigentes a la fecha; *(1. Se enuncia las razones y la acción u omisión del servidor, 2. Cabe destacar que el control interno es de obligatorio cumplimiento en las entidades del sector público de allí su importancia en los capítulos anteriores)*

Así como también lo manifestado en el “Artículo 34 del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Salud; y, numerales 24 y 25 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, aprobado el AAAA-MM-DD, que señalan como responsabilidad del Asistente de Bodega, “registrar los ingresos y egresos de fármacos e insumos médicos, reportar periódicamente los movimientos; y cumplir las disposiciones y normas relacionadas con el manejo, control y custodia los de los fármacos e insumos médicos.” *(1. Se coteja lo que hizo el servidor con lo que tenía que hacer según normas establecidas con anterioridad considerando el principio de legalidad “ley previa, ley escrita, ley estricta”, para ponderar el juicio de proporción, su responsabilidad y jerarquía)*

Responde solidariamente en 12 579.68,00 USD, el Señor Edgar Vivar Jirafales, en calidad de Asistente de Bodega, entre el 1 de enero de 2009 y el 30 de abril de 2014, por cuanto no reportó los pedidos de fármacos y medicinas solicitadas; inobservando las disposiciones constantes en los Artículos 12 literal b) “Control Continuo” de la LOCGE; e, incumpliendo las Normas de Control Interno 250-02 “Adquisición”, vigente hasta el 13 de diciembre de 2009; 406-02 “Planificación”; y 406-03, “Contratación”, vigentes a la fecha; *(1. Una vez motivada se determina el tipo de responsabilidad en este caso una Glosa y la sanción que corresponde en concordancia con la normativa, el poder sancionador que tiene la CGE fue también analizado en este artículo)*

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 numeral 1 de la LOCGE, se le concede el plazo perentorio **de sesenta días**, a fin de que conteste esta predeterminación y remita las correspondientes pruebas de descargo que estime pertinente conforme lo establece el artículo 27 del Reglamento de Responsabilidades. Una vez vencido este plazo, se expedirá la resolución que corresponda. *(Se protege el derecho a la contradicción para que el servidor pueda defenderse oportunamente)*

FIN DE LA DETERMINACIÓN

Después de este plazo se emite la resolución como la que a continuación se muestra para análisis



RESOLUCION 22231 DRR

EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

CONSIDERANDO:

I. Que como resultado del estudio del Informe ... se predeterminó responsabilidad administrativa culposa en contra del señor arquitecto Pepe Gepeto Taipei Caiza, especialista de Control Ciudadano, quien incurrió en desviación administrativa por cuanto no realizó inspecciones en el transcurso de la construcción, actividad esencial para cumplir con la misión institucional ... ***(1. Se presentan los antecedentes de hecho de donde nace la predeterminación de responsabilidad culposa)***

II. Que por este motivo... se predeterminó la responsabilidad administrativa culposa N° 4505 en contra del señor arquitecto Pepe Gepeto Taipei Caiza, a quien se le notificó en persona el 5 de enero de 2011, dándole a conocer el fundamento de la responsabilidad administrativa y concediéndole el plazo improrrogable de treinta días para que ejerza su derecho de defensa, ***(1. Se hace hincapié en la notificación y el derecho a la defensa que tuvo el servidor)***

III. “Que dentro del plazo legal, no contesta a la predeterminación de responsabilidad administrativa impuesta en su contra, así como tampoco presenta pruebas de descargo con el fin de desvirtuar el fundamento de la observación, ... vulnerando además lo consagrado en la CRE, artículo 76, letra h)”. ***(1. El servidor no hace uso del derecho a la réplica, no presenta ninguna prueba y se lo declara en rebeldía)***

IV. “Que analizados tanto el informe de examen ... no justificó con la suficiente documentación de respaldo y de manera fehaciente, ... el sujeto de la responsabilidad se encuentre incurso en una o varias de las causales previstas en el artículo 45 de la LOCGE”... ***(1. Que las pruebas que presenta el servidor no son suficientes para desvanecer la responsabilidad, en este artículo se mencionó el valor de la prueba, siendo la CGE quien tiene la carga de la prueba pero presentadas las mismas es necesario que se pruebe lo contrario por parte del servidor auditado, 2. Se enuncia las causales de dicha conducta antijurídica. 3. Se ejerce el derecho de coactiva de la CGE que es parte del derecho sancionador que tiene la entidad)***

RESUELVE: I. CONFIRMAR la responsabilidad administrativa... ***(1.En este caso la resolución confirma la responsabilidad por parte del servidor)***

FIN DE LA RESOLUCION

En harás del debido proceso el servidor puede proponer el recurso de revisión como el que a continuación se presenta para análisis.



RESOLUCIÓN N° 00165 DRR

EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO CONSIDERANDO;

Que mediante Resolución 3650 de 14 de noviembre de 2012, emitida como resultado del estudio del informe del examen especial 001-DAI-MA, practicado al Programa de Aprovechamiento Forestal de la Oficina Técnica de Borbón, del Ministerio de Ambiente, por el período comprendido entre el 1 de junio de 2001 y el 31 de diciembre de 2005, se confirmó en contra del señor Loor Solórzano, responsable de la oficina Técnica de Borbón, la Glosa de **2 593,23 USD**, por cuanto no exigió a los Regentes Forestales que previo a la entrega de madera procedan a emitir el kárdex de movilización... **(1. Se pone en conocimiento los antecedentes de hecho y de derecho)**

Que en conocimiento de la mencionada Resolución, el ingeniero Loor Solórzano, mediante escrito ingresado a la CGE, con control de comunicaciones 16393 de 28 de enero de 2013 (hs. 1:45), solicita recurso de revisión de la Resolución 36?? de 14 de noviembre de 2012, petición atendida con providencia de 1 de marzo de 2013, legalmente notificada al administrado con providencia de 1 de marzo de 2013, legalmente notificada al administrado con oficio 160 a 162 DRR-SRR del mismo día mes y año;

Que en la comunicación citada, el recurrente expone una serie de argumentos y adjunta documentos, los cuales serán materia del estudio respectivo en esta Resolución;

Que en la presente instancia administrativa corresponde analizar, los aspectos de hecho y de derecho que tiene relación con el presente acto administrativo, incluidos los antecedentes y demás pruebas presentadas por el interesado, por lo que se concluye:

La Glosa se origina por cuanto el Recurrente señor Loor Solórzano, responsable de la Oficina Técnica de Barbón, no exigió a los Regentes Forestales que previo a la entrega de madera procedan a emitir el kárdex de movilización de madera para que se registre el volumen autorizado en la licencia de **(1. El servidor solicita recurso de Revisión una vez que se emitió la Resolución de responsabilidad civil culposa. 2. Entrega pruebas de descargo ejerciendo su derecho a la defensa. 3. Los otros servidores no presentan ninguna prueba de descargo)**

RESUELVE:

De la responsabilidad civil solidaria por 2 593,23 USD, **confirmada** mediante Resolución 3650 de 14 de noviembre de 2012, en contra de funcionarios y ex funcionarios del Programa de Aprovechamiento Forestal de la Oficina Técnica de Borbón, del Ministerio de Ambiente, procede DESVANECER Y CONFIRMAR 2 593,23 USD de acuerdo al siguiente detalle

NOMBRES Y CARGOS	VALOR CONFIRMADO	VALOR DESVANECIDO	VALOR CONFIRMADO
LOOR SOLORZANO	2593.23	2593.23	0

MENDOZA RODRIGUEZ	1556.34		1556.34
PIMENTEL PORTOCARRERO	1036.89		1036.89

(Como podemos apreciar la impugnación en sede administrativa busca que la entidad que realizo el acto administrativo lo rectifique , modifique o desvanezca esto a favor de la economía procesal y evitar un mayor gasto si llegase a la Vía Contenciosa Administrativa, incluyendo el recurso de Casación, además podemos ver como el principio de imparcialidad se ejecuta en los recursos de revisión por parte de la CGE, en esta oportunidad es desvanecida la Glosa, al ser presentada todas las pruebas de descargo, sin embargo para los otros servidores se confirma la responsabilidad y se procede al cobro por Vía Coactiva.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo de investigación hemos analizado y demostrado que la CGE en su arduo trabajo de control a las entidades del sector público y aquellas de derecho privado que manejen fondos públicos respeta desde el inicio hasta el término del proceso de las Acciones de Control el Debido Proceso, garantizando que el servidor público tenga total acceso a las acciones que lleva a cabo para la determinación de Responsabilidades.

Que para efectos de garantizar el Debido Proceso dentro de las Acciones de Control, los servidores de la CGE deben garantizar adecuadamente el derecho a la defensa con las siguientes actuaciones:

- Notificación inicial de inicio de Acciones de Control
- Realizar todas las acciones tendientes a que el servidor conozca la acción de control
- Comunicación constante con el servidor auditado.
- Brindar la documentación necesaria en la que se sustentan los hallazgos con el fin de que el derecho de contradicción se cumpla.
- Dar lectura al borrador de informe.
- Conceder un término extra, en caso de requerir y/o justificar el servidor auditado.
- Solicitar prueba de descargo anunciada por el servidor auditado.
- Conceder medios necesarios para la defensa.
- Motivar las resoluciones.
- Analizar la evidencia de cargo y de descargo.
- Comunicar cualquier acto que se pretenda realizar para la obtención de evidencia en contra del servidor auditado.
- Motivar oportunamente la aceptación o no de la evidencia de descargo.

Este trabajo de investigación pretende aportar luces a los auditores quienes tienen el deber de realizar las Acciones de Control en busca de los hallazgos y las evidencias que darán como resultado las responsabilidades, pero también pretende ser una guía para todo los servidoras (es) público que se encuentra sujeto a estas responsabilidades.

Si bien es cierto que la CGE está facultada para la determinación de responsabilidades por la CRE, es imperante que el órgano de control cumpla de manera taxativa el Debido Proceso en

todas y cada una de las Acciones de Control que ejecuta, y de esa manera evitar el desvanecimiento de esas responsabilidades ante los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Que los servidoras (es) públicos conozcan el cómo, por qué y la normativa que sustenta su accionar y cuál es la manera en que la CGE determina las responsabilidades administrativas y civiles, así como cuál es el Debido Proceso que ha de respetar el Organismo de Control para que tenga una visión más clara de sus derecho y estos no se vean vulnerados.

Que el desconocimiento de la ley no es excusa para las responsabilidades que se deriven de la acción u omisión de los servidores públicos quienes tienen que conocer sus funciones y obligaciones en los cargos que ostentan desde las menores a las mayores jerarquías.

Que el control interno es parte esencial en la consecución de resultado óptimo y que nos permite hacer las correcciones necesarias y evitar que los errores tengan consecuencias legales.

REFERENCIAS

- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Asamblea Nacional Constituyente*, Montecristi: Ecuador, 20 de Octubre del 2008.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002). Quito, Ecuador, 12 de junio 2002.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948), París, Franca, 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles Políticos, (1969). 24 de enero de 1969.
- ILACIF, (1981). *Manual Latinoamericano de Auditoria Profesional en el Sector Público*, Bogotá: ILACIF.
- Normas Ecuatorianas de Auditoria Gubernamental. (2002). Quito, Ecuador 5 de Septiembre del 2002
- Koontz, W. (1999). *Administración, una perspectiva global*, Mc.Graw Hill.
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo, Volumen I: El fin, los medios y el control*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zavala, J. (2002). *El Debido Proceso Penal*. Guayaquil: Edino.
- Caballero, J. *La teoría de la justicia de John Rawls*. Recuperado de http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf., p.4
- Vivante, C. (1936). *Tratado de Derecho Mercantil*, Madrid: Reus.
- Feuerbach, P. (1989). *Tratado de derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi. 1989.
- Escrache, J. (1851). *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. París. Librería de Rosa.
- Gozaín, O. (2006) *Los problemas de Legitimación en los procesos constitucionales*. México: Porrúa.
- Cabanellas, G. (2005) *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta
- Zamora, C. & Cabanellas, G. & Alcalá, L. (1979) *Tratado de Política Laboral y Social*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cubillos, H. (2014) *El principio de proporcionalidad en derecho penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena*. París: Ius Et Praxis.
- Normas Ecuatorianas de Auditoria Gubernamental. (2002). Quito, Ecuador 5 de Septiembre del 2002
- Canosa, A. (1996). *Los Recursos Administrativos*. Buenos Aires.
- Dromi, R. (1985). *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires: Astrea.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Paladines Beltrán Javier Alberto**, con C.C: # 1712683497 autor/a del trabajo de titulación: **El Debido Proceso en las Acciones de Control que lleva acabo la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas** previo a la obtención del título de **ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA** 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, 27 de agosto de 2016

f. _____

Nombre: **Paladines Beltrán Javier Alberto**

C.C: **1712683497**



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	El Debido Proceso en las Acciones de Control que lleva acabo la Contraloría General del Estado para la determinación de Responsabilidades Civiles y Administrativas		
AUTOR(ES)	Paladines Beltrán Javier Alberto		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Rodríguez Williams Daniel Eduardo, MSc		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	27 de agosto de 2016	No. DE PÁGINAS:	33
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Público.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Administración Pública, Contraloría General del Estado, El Debido Proceso, Acciones de Control, Determinación de Responsabilidades.		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):			
<p><i>El presente ensayo académico pretende analizar si la Contraloría General del Estado en sus atribuciones y competencias al determinar las responsabilidades de carácter administrativo y civil lo hace en apego irrestricto del Debido Proceso ateniéndose principalmente al principio de legalidad e imparcialidad o por el contrario este principio rector del Debido Proceso es violentado por el órgano de control, tomaremos en cuenta que todo servidor público está obligado por la ley a rendir cuentas de su gestión, se analizara conceptos claves para la determinación de responsabilidades como es el control gubernamental, el tipo de responsabilidades y algunos principios básicos del Debido Proceso . Abordaremos el principio de legalidad el cual entrega facultades y competencias a la Contraloría General del Estado para poder ejercer el poder sancionar a los servidoras (es) que culposamente hayan cometido actos por omisión o comisión que vayan en detrimento de los recursos públicos, analizaremos un caso práctico desde una resolución de responsabilidad y abordaremos el principio de imparcialidad al revisar un recurso de revisión. De esa manera podremos dar nuestra opinión si esta entidad de control incumple o no con el Debido Proceso.</i></p>			
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-2-2962222	E-mail: japaladines@contraloria.gob.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Ab. Paola Toscanini, Mgs.		
	Teléfono: +593-4-3704160		
	E-mail: (paolats77@hotmail.com)		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			