

DE LA CONTRALORÍA HACIA UN TRIBUNAL DE CUENTAS

From the Comptroller General's Office to a Court of Auditors

CARLOS MARCELO NÚÑEZ PÉREZ¹
Universidad San Francisco de Quito, Ecuador

Resumen

En el presente artículo se hará un análisis comparativo entre el actual régimen de funcionamiento, estructura y atribuciones de la Contraloría General del Estado con el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado presentado por el Contralor Subrogante Pablo Celi. En este proyecto se plantea la posibilidad reestructurar la actual Contraloría General del Estado como un Tribunal de Cuentas conformado como organismo colegiado por siete Ministros Auditores que ejercerán las funciones y competencias del actual Contralor General del Estado. El cambio apunta a la toma de decisiones mediante un mecanismo deliberativo propio de la democracia moderna que, a través del debate reflexivo sustentado en principios normativos y criterios técnicos, sustituya las posibles arbitrariedades que pueden existir cuando la decisión es tomada a criterio de una única persona.

Palabras clave

Contraloría, General, Tribunal, Cuentas, Organismo, Colegiado.

Abstract

In the present article a comparative analysis will be made between the current operating regime, structure and attributions of the Comptroller General's Office of the State with the Organic Law Project of the National Court of Arbiters presented by the Deputy Comptroller Pablo Celi. This project considers the possibility of restructuring the current Comptroller's General's Office as a Court of Auditors formed as a collegial body with seven Audit Ministers who will exercise the functions and powers of the current Comptroller General of the State. The change aims at decision-making through a deliberative mechanism of modern democracy that, through reflective debate based on normative principles and technical criteria, substitutes the possible arbitrariness that may exist when the decision is made at the discretion of a single person.

Keywords

General, Comptroller, Court, Accounts, Organism, Collegiate.

1. Introducción

La necesidad da una auténtica autonomía institucional, la independencia de las funciones del sistema nacional de control público, el garantizar las condiciones profesionales-técnicas y el desarrollo normativo, apoyado en la evolución histórica de su funcionamiento y resultados, ha hecho surgir una propuesta que pretende modernizar el actual sistema de control que tiene la Contraloría General del Estado.

¹ Estudiante del Colegio de Jurisprudencia, Universidad San Francisco de Quito USFQ. Correo electrónico: carlosnupe96@gmail.com



Todo esto, sumado a los últimos escándalos de corrupción en los que se han visto envueltos diferentes servidores públicos han ocasionado una grave crisis de confianza ante las instituciones encargadas del control y fiscalización de los fondos y recursos públicos.

La propuesta, presentada por el contralor subrogante Pablo Celi, en el 2017, se trata de un proyecto que busca transformar la Contraloría en un Tribunal de Cuentas. En esta, se plantea integrar un cuerpo colegiado con siete integrantes. La razón: “los últimos acontecimientos críticos han revelado debilidades [...] de una estructura en la que prevalecen elementos definidos hace 90 años, como [...] la autoridad unipersonal que, en el contexto [...] actual, debe ser superada”, sostiene la Contraloría (El Universo, 2019).

En el presente trabajo pretendemos dar una noción general sobre los principales cambios que propone este proyecto de transformación de la actual Contraloría General del Estado. Para lo cual, primero, vamos a analizar la estructura y funcionamiento de la actual Contraloría; y, segundo, analizar los principales cambios que se pretenden alcanzar con el proyecto presentado. Para esto, utilizaremos como referencia la propuesta de Proyecto del Tribunal de Cuentas presentada por el Dr. Pablo Celi de la Torre, actual Contralor General del Estado².

2. La actual Contraloría General del Estado de acuerdo la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La Constitución, en el Título IV: Participación Y Organización Del Poder, Capítulo Quinto: Función de Transparencia y Control Social, Sección tercera, en su artículo 211 nos menciona la función que cumple la Contraloría. Se menciona:

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.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE), en el artículo 29, señala las funciones que realiza este órgano de control de forma más clara y precisa. La Contraloría General del Estado, como Organismo Técnico Superior de Control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General.

Según el artículo primero de la LOCGE, el objeto de esta ley es establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado. Además de regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

2.1. Ámbito de control y aplicación de normas de la Contraloría General del Estado

En el artículo 2 de la LOCGE se establece que el ámbito de aplicación de esta ley rige para las instituciones del sector público determinadas en los artículos 225, 315 de la Constitución; y, a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 del mismo cuerpo normativo. Al respecto, el artículo 225 de la Constitución indica que el sector público comprende:

² Pablo Celi de la Torre, es Doctor en Filosofía, Doctor en Relaciones Internacionales, tiene un Diplomado en Desarrollo de Políticas de Defensa y Administración de Recursos, es también Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas. En su experiencia laboral, fue Subdirector del Consejo de Defensa Suramericano – UNASUR en 2014, Subcontralor General del Estado en 2016, y desde el 2017 se desempeña como Contralor General del Estado, subrogante.

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Respecto de las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución, únicamente se hace referencia a “personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. Sin embargo, la LOCGE, en el artículo 3, nos da una mejor noción de estas, al disponer que los recursos públicos no pierden esta calidad por el hecho de ser administrados por “corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución”.

2.2. Dirección de la Contraloría

A la cabeza de la dirección de la Contraloría General del Estado, encontramos al Contralor y Subcontralor. El Contralor General del Estado es la máxima autoridad de control gubernamental y auditoría de la gestión pública. Actúa conforme las atribuciones que la Constitución Política de la República y las leyes le confieren (LOCGE, 2002, art. 32), las cuales se revisarán en el punto 2.4.

Por su parte, el Subcontralor General del Estado será designado por el Contralor General. Reunirá los mismos requisitos y tendrá las mismas prohibiciones legales. Desempeñará las funciones que establezca el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución y aquellas que le sean delegadas por el Contralor General. Por último, subrogará al Contralor General en caso de ausencia temporal o definitiva, hasta la designación del nuevo titular (LOCGE, 2002, art. 33).

2.3. Forma de elección de Contralor General del Estado

La Constitución de la República en su artículo 208 prescribe que la facultad para designar a la primera autoridad de la Contraloría General del Estado la tendrá el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual es el organismo encargado de promover la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designar a las autoridades que le correspondan de acuerdo con la constitución y la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 207).

Para la designación del Contralor General, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe implementar un proceso de selección por concurso de oposición y méritos. Escogerá a quien obtenga la mejor puntuación e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 210).

Dentro del reglamento, para el concurso de méritos para la selección del Contralor General del Estado, se establecen:

[...] las atribuciones del CPCCS, los requisitos y prohibiciones para postularse a Contralor, el procedimiento para realizar el concurso público de oposición y mérito, la forma en que se realiza el puntaje y la valoración de los méritos de los candidatos, el procedimiento para el concurso de oposición, la forma de calificar y asignar los mejores puntajes, el proceso de impugnación ciudadana y, finalmente, la designación del Contralor (Restrepo y Purón, 2014, p.37)

2.4. Funciones y atribuciones de la Contraloría General del Estado

En el artículo 212 de la Constitución de la República se menciona que son funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley, las siguientes:

1. Dirigir el sistema de control administrativo [...].
2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal [...].
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

Así mismo la LOCGE, en su artículo 31, señala un largo listado con las diferentes funciones y atribuciones que tiene la Contraloría, además de las establecidas en la Constitución. Entre las principales encontramos:

1. Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por si o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos.
2. Examinar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodia de recursos públicos.
3. Identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención contra actos de corrupción en las entidades sujetas a su control.
4. Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas e investigar los casos en que se presume enriquecimiento ilícito.
5. Actuar coordinadamente con el Ministerio Público para iniciar y proseguir los juicios penales, relacionados con delitos en el manejo de los recursos públicos.
6. Asesorar obligatoriamente a las instituciones del Estado, y a las personas jurídicas de derecho privado sometidas a su control, a petición de éstas, sin que la asesoría implique vinculación en la toma de decisiones.
7. Auditar todo financiamiento internacional otorgado a favor de las instituciones del Estado, con arreglo a las normas de auditoría de la Contraloría General del Estado y de las de la entidad financiadora.
8. Ejercer la coactiva para la recaudación de sus propios créditos; y, de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva.

2.5. Determinación de responsabilidades

Dentro de las principales facultades con las que cuenta la Contraloría General del Estado están la determinación de responsabilidades. Estas son de tres clases: Responsabilidad Administrativa Culposa; Responsabilidad Civil Culposa; e Indicios de Responsabilidad Penal.

Sin embargo, como pasaremos a analizar más adelante, esta facultad de determinación de responsabilidades de la actual Contraloría General del Estado no sufre cambio alguno con el nuevo esquema presentado. Todas se mantienen igual, salvo por ciertas modificaciones en el régimen de impugnación administrativa de las mismas.

En un primer instante, existe la presunción de legitimidad de las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y los servidores que están sujetos a la fiscalización por parte de la Contraloría General del Estado, asumiendo que estas han:

[...] emanado de una autoridad competente, legalmente investida como tal, que reúna en sí los requisitos necesarios para que sean posibles las consecuencias jurídicas que le son propias [...]. La regularidad de su contenido es presumible cuando en su dictación se han observado los requisitos formales previstos por el orden jurídico preestablecido, sometiéndose al proceso de formación que para los actos administrativos consultan las fuentes normativas superiores (Mandariaga, 1993, p. 108)

Esta presunción de legitimidad se mantendrá a menos que, como consecuencia de la auditoría gubernamental, se declare lo contrario, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

2.5.1. Responsabilidad administrativa culposa

De acuerdo con el artículo 45 de lo LOCGE, la responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado se establecerá con base al análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales y del incumplimiento de atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de estipulaciones contractuales.

Lo que se persigue mediante la imposición de este tipo de responsabilidad es “asegurar una actuación administrativa correcta que permita poner de manifiesto, en su caso, al autor causante del daño y que contribuya a evitar la repetición de actuaciones análogas” (Fortes, 2014, p. 11).

Las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado incurrir en responsabilidad administrativa culposa, por acción u omisión, cuando se encuentren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo
3. Permitir la violación de la ley
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia
5. No establecer o no aplicar los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental
6. No establecer o no aplicar los subsistemas de control interno y control externo
7. No establecer o no aplica los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información
8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado... en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley...
9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo
10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales...
11. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado
12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido
13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos

14. Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Artículo 45).

2.5.1.1. Recursos

La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notifica al implicado sobre la desviación detectada y le concede un plazo de treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General emite su resolución dentro del plazo de sesenta días (LOCGE, 2002, art. 48).

El artículo 49 de LOCGE dispone que las decisiones que impusieron sanción de destitución, son definitivas en la vía administrativa. Pero, podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo dentro del término de treinta días contado desde el día siguiente al de la notificación con la decisión de la sanción (LOCGE, 2002, art. 49).

La imposición la de las multas previstas en la LOCGE y en las demás leyes, la destitución del cargo, o las dos sanciones impuestas a la vez, son impuestas sin perjuicio de la acción penal correspondiente que cupiera de ser el caso (LOCGE, 2002, art. 50).

2.5.2. Responsabilidad civil culposa

El alcance de la responsabilidad civil culposa, de conformidad con el artículo 52 de la LOCGE, nace de una acción u omisión culposa (LOCGE, 2002, art. 52). Es no intencional, pero es sancionada por no tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

Siguiendo con el artículo en mención, la responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil (LOCGE, 2002, art. 52).

Este tipo de responsabilidad, desde el punto de vista objetivo, se establece en función del perjuicio patrimonial que sufra el Estado, produciéndose la obligación de indemnizar perjuicios que se traducen en una suma de dinero por el daño material causado, el cual se lo cuantifica en el lucro cesante y daño emergente, siendo el primero en términos generales la ganancia o aumento patrimonial que ha impedido tal hecho y el segundo es la disminución patrimonial efectiva sufrida a causa del hecho (Álvarez, Encalada y Jara, p.100)

La responsabilidad civil culposa se determina de forma privativa por la Contraloría General del Estado, es decir que solo esta ostenta esta facultad dentro el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado. Siguiendo el artículo 53 de la LOCGE este perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa, [...] concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución; y,
2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. [...] la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro [...].

2.5.2.1. Plazos de expedición y ejecución coactiva de resoluciones

Las resoluciones en las que se establezca responsabilidad civil culposa deberán ser expedidas dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación. La resolución puede confirmar o desvanecer la predeterminación de responsabilidad.

El desvanecimiento de la resolución puede ser total o parcial (LOCGE, 2002, art. 56). Siendo que, por el desvanecimiento total el sujeto de control queda libre de toda carga o imposición económica; y con el desvanecimiento parcial, el sujeto de control aún mantiene una carga o gravamen económico, pero disminuido respecto de la resolución original.

La recaudación de los valores a favor de las instituciones del Estado se podrá realizar mediante procesos coactivos. Este proceso será exclusivo de la Contraloría General del Estado, independientemente de que la entidad beneficiaria posea capacidad coactiva propia. Una vez efectuado el pago o recaudada la obligación, los valores respectivos serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional (LOCGE, 2002, art. 57).

2.5.2.2. Recurso de revisión y acción contencioso-administrativa

De la resolución que confirme la responsabilidad civil culposa cabe recurso de revisión, el cual se interpondrá ante el Contralor General del Estado dentro del plazo de sesenta días contado desde el día siguiente al de la notificación de la resolución original. De la negativa del otorgamiento de la revisión no habrá recurso alguno en la vía administrativa (LOCGE, 2002, art. 61).

El otorgamiento del recurso de revisión tiene como efecto la interrupción de los plazos de caducidad y prescripción, previstos en la LOCGE, y suspenderá los efectos de la resolución original recurrida (LOCGE, 2002, art. 62).

Concedido el recurso de revisión, el Contralor General o su delegado tienen el plazo de sesenta días, contado a partir de dicha notificación, para dictar resolución motivada, en la que confirme, revoque, modifique o sustituya la resolución original revisada (LOCGE, 2002, art. 63).

Luego del fallo del recurso de revisión, una vez agotada completamente la fase administrativa, el sujeto de responsabilidad podrá plantear acción contencioso-administrativa dentro de los sesenta días de haberse fallado dicho recurso de revisión interpuesto ante el Contralor General. Para que se inicie la recaudación o la acción coactiva será necesario que las resoluciones de la Contraloría General del Estado se encuentren ejecutoriadas y en el caso de haberse acudido a la Función Judicial, las sentencias de esta también deberán estar ejecutoriadas (LOCGE, 2002, art. 63).

2.5.3. Responsabilidad penal

Para que un funcionario sea responsable penalmente, su conducta debe estar adecuada a alguno de los diferentes tipos penales establecidos en nuestra legislación. La imputabilidad requerida del funcionario público es pues:

[...] una capacidad personal que debe ser evaluada en cada caso concreto en relación con el hecho cometido.

Esa capacidad personal de motivación, no es otra que la actitud para comprender la antijuridicidad del acto (la desaprobación por parte de la ley penal) y la de dirigirse libremente según esa comprensión.

Una cosa es la capacidad de entender y querer concebida genéricamente y otra muy distinta es la de haber comprendido la desaprobación de por parte de la ley penal y haber querido igualmente el hecho concreto realizado.

En consecuencia, no basta con ser imputable *a priori*, sino que se debe ser imputable en el momento del hecho y respecto del acto concreto (Arroyo, 2001, p.897).

De conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial No. 180, de 10 de febrero de 2014, para que una persona sea considerada responsable penalmente deberá ser imputable y actuar con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta.

Así entonces, cuando de las actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría o de exámenes especiales practicados por servidores de la Contraloría General del Estado, se establezcan indicios de responsabilidad penal, se procederá de la siguiente manera:

1. El auditor Jefe de Equipo que interviniera en el examen de auditoría, previo visto bueno del supervisor, hará conocer el informe respectivo al Contralor General o a sus delegados, quienes luego de aprobarlo lo remitirán al Ministerio Público, con la evidencia acumulada, el cual ejercerá la acción penal correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código [Orgánico Integral Penal] [...].
2. El Fiscal de ser procedente resolverá el inicio de la instrucción en los términos señalados en el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal y solicitará al juez las medidas cautelares que considere pertinentes, en defensa de los intereses del Estado [...] (LOCGE, 2002, art. 65).

2.6. Acción contencioso-administrativa

Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, son susceptibles de impugnación ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Pero no así los informes de auditoría ni las actuaciones que establecieren indicios de responsabilidad penal (LOCGE, 2002, art. 62).

La acción contencioso-administrativa se podrá presentar a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión que se impugna. Para la presentación de la demanda y su contestación se observarán los términos y plazos establecidos en la Ley de la materia. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo citarán con la demanda al Contralor General, o al funcionario de quien provenga el acto, y sustanciarán y resolverán las causas con sujeción a los términos establecidos en la LOCGE y al procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LOCGE, 2002, art. 70).

Es importante tener presente que, tal como lo prescribe el artículo 62 de la LOCGE, el interponer recurso de revisión no constituye requisito previo para impugnar una resolución directamente ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

3. Del cuerpo colegiado: principales cambios

El cambio de modelo actual de la Contraloría General del Estado a un cuerpo colegiado se basa principalmente en el “Proyecto De Ley Orgánica Del Tribunal De Cuentas Del Estado” (en adelante PLOTCE). Propuesta presentada por el Contralor General del Estado Subrogante, Dr. Pablo Celi De La Torre.

De acuerdo con este proyecto de ley, el cambio propuesto se basa principalmente en:

La necesidad de un desarrollo normativo que sustente la reforma legal y orgánico funcional de la actual Contraloría General del Estado, se desprende de su propia dinámica, de la experiencia y evaluación de los nudos críticos en su funcionamiento y resultados; de las condiciones de evolución histórica

del organismo técnico de control desde su creación hasta su actual estructura; y de la experiencia internacional y las buenas prácticas logradas en este campo, bajo diversas formas, entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores a nivel mundial y regional (PLOTCE, Exposición de motivos).

El cambio apunta a que el sistema de control público asegure la autonomía e independencia en sus funciones, así como las condiciones profesional-técnicas para el ejercicio de sus facultades y atribuciones. Para lo cual, dice el proyecto de ley, es necesario:

[...] proceder a la estructuración de la actual Contraloría General del Estado como Tribunal de Cuentas del Estado, conformado como organismo colegiado integrado por siete Ministros Auditores que ejerzan las funciones y competencias del actual Contralor General del Estado (LOGGE, 2002, art. 48).

De igual manera, se apunta al acercamiento del modelo de control a la realidad normativa existente en el país, la cual es derivativa del derecho continental europeo principalmente. Aspecto que no se tomó en cuenta al haber adoptado un modelo de control unipersonal propio del derecho anglosajón.

[...] El sistema cambiaría luego de 92 años. La Contraloría se creó en 1927, como parte de la modernización estatal impulsada por Isidro Ayora. El mecanismo de una Contraloría unipersonal proviene del sistema norteamericano, mientras que un Tribunal es una tendencia europea, incluso la Unión Europea tiene una entidad de este tipo. En la región, varios países ya operan con este sistema colegiado (El Comercio, 2019).

Para la implementación de esta nueva figura en remplazo de la actual Contraloría General del Estado es necesario cambiar la actual Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado por una Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado, además de otras normativas conexas.

Podemos decir que las principales reformas que se plantean a la actual Contraloría General del Estado mediante el Proyecto de Ley del Tribunal de Cuentas del Estado están concentradas en 5 ejes.

Primero, el cambio de la figura unipersonal de Contralor General a un organismo técnico colegiado conformado por 7 Ministros Auditores. *Segundo*, la desconcentración de las facultades de emitir informes de auditoría y la imposición de sanciones, que actualmente las concentra el Contralor, en dos salas independientes. *Tercero*, la devolución al Tribunal de Cuentas de la facultad de control previo a la contratación pública, de naturaleza preventiva como sucedía anteriormente con la Contraloría, mediante la emisión de informes previos. *Cuarto*, permitir que Fiscalía inicie el procedimiento penal contra los administradores de los recursos públicos que sin que sea requisito de procedibilidad el informe previo de Contraloría sobre indicios de responsabilidad penal. *Quinto*, la posibilidad de dotar de facultades jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas para conocer y resolver recursos contra las resoluciones que tomen sus dos salas, así como las del Pleno del Tribunal.

A continuación, se revisarán estos cinco puntos con mayor detalle.

3.1. Cambio de la figura unipersonal de Contralor General a un organismo técnico colegiado

El proyecto de ley menciona que el cambio de la figura unipersonal de Contralor General a un ente técnico colegiado permitirá que las resoluciones y decisiones se adopten teniendo en cuenta diferentes puntos de vista dentro de un marco más democrático y participativo.

En la práctica, lo que se busca es diseñar un organismo jurídico colectivo para implementar procedimientos coordinados, de deliberaciones y diálogo entre los miembros. Implantando así un modelo democrático que elimine la discrecionalidad que existe en la actualidad” (Contraloría General del Estado, 2018, pp. 146-147)

El cambio en general suena acertado y positivo, sin embargo, hay algunos puntos a tomar en consideración.

Primero, es la forma de designación de los 7 ministros auditores, que en el proyecto se determina de la siguiente manera:

1. Dos designados por la Asamblea Nacional
2. Uno designado por el Presidente de la República
3. Dos por la ciudadanía, designados por concurso público de méritos y oposición
4. Dos funcionarios de carrera, escogidos por concurso interno (PLOTCE, art. 3).

Hay que mencionar también que el periodo de funciones de los Ministros del Tribunal de Cuentas será de 6 años, sin opción a la reelección, y con una renovación parcial del pleno cada 3 años (Contraloría General del Estado, 2018, p.147). Esta forma de elección propuesta a breves rasgos es democrática, pero se puede dar la posibilidad que coincidan, entre los designados, personas con afinidad política o intereses compartidos. Por ejemplo, en el caso de que exista mayoría oficialista en la Asamblea, los designados por esta y por el Presidente responderán a un mismo interés.

Para esto se podría plantear que los Ministros Auditores sean elegidos mediante el voto popular. Sin embargo, se configuraría otro problema. Si el Ejecutivo tiene gran aceptación en la ciudadanía, se podría caer en populismo, pues, los votantes elegirían a aquellos candidatos que el Presidente promueva. Además, al permitir que la ciudadanía conforme el Tribunal de Cuentas, podría elegirse gente con poca experiencia y conocimiento técnico requerido. En fin, habrá que ver si la propuesta se mantiene o si se dan configuraciones en el camino.

Segundo es que surgen dudas acerca de los requisitos que deben cumplir los candidatos para poder ser elegidos miembros del Tribunal de Cuentas. Para poder ser elegido Ministro del Tribunal de Cuentas el PLOTCE no establece cuáles son los requisitos que se deben cumplir. Sin embargo, el proyecto de ley nos menciona casos de inhabilidad para poder conformar el cuerpo colegiado. Estas son:

1. El cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, del Presidente o Vicepresidente de la República;
2. Quien hubiere recibido sentencia condenatoria o auto de llamamiento a juicio, por delitos dolosos de acción pública, sancionados con penas privativas de libertad;
3. Quien tenga, o hubiese tenido en los 10 años anteriores a su designación contratos con el Estado [...];
4. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo;
5. Quien tenga intereses o represente a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas (PLOTCE, art. 4).

Como vemos se menciona un listado de inhabilidades para formar parte del organismo, mas no se dice cuáles son los requisitos que hay que cumplir. ¿Deben ser abogados? ¿Se requiere experiencia previa en el ámbito de labor a cumplir? ¿Si se trata de un tribunal con facultad jurisdiccional, se requerirá los mismos requisitos que para ser jueces? Son algunas de las

preguntas que surgen en un primer momento.

Tercero, si el cambio de la figura unipersonal a un organismo técnico ocasionará que las resoluciones y decisiones tarden más tiempo en tomarse. Como bien se menciona, se procura que las resoluciones finales se tomen en un espacio democrático, pero así mismo, el tiempo en que se llegue a un acuerdo entre todos los miembros del tribunal puede verse alargado por la polarización de opiniones. Lo que ocasionaría la acumulación de tramites dentro del Tribunal de Cuentas, volviéndolo un ente poco eficiente en cuanto a la toma de decisiones.

Cuarto, y en línea con el punto anterior, podría pasar que entre los Ministros Auditores existan acuerdos políticos o personales, lo que afectaría al sistema de control y sanción. Así, como puede presentarse discrepancia de opiniones que retardan la toma de decisiones, también podrían existir acuerdos por intereses entre los miembros del tribunal. Esto afectaría gravemente la finalidad y misión del Tribunal de Cuentas. Entre muchas otras, estas son las cuestiones más importantes que surgen del cambio de figura de control de la actual Contraloría General del Estado.

3.2. Desconcentración de facultades de auditoría, control de informes y determinación de responsabilidades

La desconcentración de la facultad de Auditoría y Control de Informes, y la facultad de Determinación de Responsabilidades, es otro cambio institucional. El Tribunal de Cuentas del Estado tiene las mismas facultades y competencias que la actual Contraloría General del Estado para la Determinación de Responsabilidades. Es decir, determinar Responsabilidad Administrativa Culposa, Civil Culposa e Indicios de Responsabilidad Penal.

El cambio se realizaría mediante la creación de dos salas especializadas: una sala de Auditoría, y otra de Determinación de Responsabilidades. La Sala de Auditoría, como lo dice su nombre, es la encargada del proceso de auditoría, control y aprobación de tramites de informes. Las competencias que esta tiene son:

1. Conocer y resolver acerca de la aprobación de los informes derivados de auditorías y/o exámenes especiales ejecutados por el Tribunal, por las Auditorías Internas y/o por compañías privadas contratadas para el efecto; excepto en los casos que competan al Pleno del Tribunal.
2. Remitir, cuando corresponda, los informes aprobados a la Sala de Determinación de Responsabilidades o al Pleno para el trámite correspondiente.
3. Requerir a las Unidades de Control, informes acerca de la ejecución del Plan Anual de Control y verificar su cumplimiento, sin perjuicio de las competencias que competan al Presidente del Tribunal y al Pleno.
4. Requerir a las Unidades de Control, previamente a la aprobación de los informes de auditorías y/o examen especial respectivos, las aclaraciones que estime necesarias.
5. Proponer al Pleno los ajustes normativos que, respecto del ámbito del control estime necesarias para el cabal cumplimiento de la misión del Tribunal (PLOTCE, art. 10)

La Sala de Determinación de Responsabilidades es la encargada de los procesos de predeterminación, determinación de responsabilidades y recursos de revisión. Sus competencias son:

1. Conocer y resolver acerca de la predeterminación de responsabilidades civiles y/o administrativas derivadas de informes aprobados por la Sala de Auditoría; excepto en los casos que competan al Pleno del Tribunal.
2. Remitir, cuando corresponda, los recursos de revisión respecto de sanciones administrativas

- y/o civiles al Pleno para el trámite correspondiente.
3. Requerir a las Unidades de Control, predeterminación, determinación y/o revisión, las aclaraciones que estime necesarias, previamente a la adopción de las resoluciones que le competen.
 4. Proponer al Pleno los ajustes normativos que, respecto del ámbito del juzgamiento, estime necesarias para el cabal cumplimiento de la misión del Tribunal (PLOTCE, art.11)

Lo que se busca es que la misma persona que aprueba los informes de la auditoría gubernamental, no sea quien imponga y determine responsabilidades respecto de dichos informes. Esto ocurre con la Contraloría actual. El Contralor es juez y parte a la vez.

Sin embargo, el mismo proyecto de ley establece como atribuciones del Pleno del Tribunal el conocer y resolver como última instancia los recursos impuestos contra las disposiciones y actos adoptados por el resto de órganos del tribunal. Con lo que, de cualquier manera, los mismos miembros que aprobaron el informe de auditoría tendrán la capacidad de juzgar sobre lo aprobado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del PLOTCE, el Pleno del Tribunal de Cuentas representa la máxima instancia de control de los recursos públicos. En tal virtud, ejerce, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Aprobar el Plan Anual de Control.
2. Conocer y resolver acerca de la aprobación de los informes derivados de auditorías y/o exámenes especiales ejecutados por el Tribunal, por las Auditorías Internas y/o por compañías privadas contratadas para el efecto.
3. Conocer y resolver acerca de la predeterminación de responsabilidades civiles y/o administrativas derivadas de informes aprobados.
4. Ejercer la función fiscalizadora en las instituciones del Estado, respecto del uso y administración de los recursos públicos.
5. Establecer la existencia de indicios de responsabilidades penales, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y/o civiles a que haya lugar.
6. Resolver, como instancia final, los recursos de revisión contra las disposiciones y actos adoptados por el resto de los órganos del Tribunal en el ejercicio de funciones de control o en materia de personal; así como los recursos extraordinarios de revisión que, respecto de sus propias actuaciones se interpongan.
7. Evaluar los costos de los estudios, prestación de servicios, adquisición de bienes y construcción de obras de las instituciones del Estado; así como los resultados de consultorías, asesorías y transferencia de tecnología, nacional e internacional, cuando las mismas signifiquen egresos de recursos públicos.
8. Juzgar y examinar los gastos especiales destinados a la seguridad nacional
9. Controlar, en forma previa a la suscripción de los instrumentos correspondientes, la legalidad de los procesos en los cuales el Estado delegue o concesione la gestión en áreas estratégicas.
10. Conocer y resolver acerca de la excusa o recusación de uno o más de sus miembros. (PLOTCE, art. 8)

3.3. Control previo a la contratación pública

Otro cambio importante que se plantea, aunque no visto tanto como un cambio sino como una recuperación de atribuciones, es la facultad del tribunal de ejercer control previo a la contratación pública. Se menciona en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que:

Será necesario, también, devolver al órgano de control la facultad de control previo, de naturaleza preventiva, mediante la emisión de informes previos a la contratación pública; y en concordancia con esta atribución, restablecer el Registro de Contratistas Incumplidos bajo la responsabilidad del órgano de control. (PLOTCE, Exposición de motivos)

Esta propuesta se ve sustentada en que limitar las funciones de control a hechos ya consumados, y no a los resultados perjudiciales futuros por una mala práctica administrativa, reduce la eficacia de la Contraloría.

Esta facultad de control previo planea acompañar en los procesos, prever condiciones adversas y contrataciones deficientes mediante la emisión de informes previos a la contratación pública, llevar un listado de los contratistas incumplidos, y conservar una memoria histórica administrativa para un futuro buen uso de los recursos públicos (Contraloría General del Estado, 2018, pp. 166-167)

Pese a que es mencionada esta facultad en la exposición de motivos, no existe ningún artículo en el documento que la recoja y desarrolle su legislación específica, lo cual es un hecho muy curioso. La intención es buena desde cualquier punto de vista, pero de cualquier forma habrá que ver cuánto de la teoría se cumple en la práctica.

3.4. Informe Previo de Contraloría Sobre Indicios de Responsabilidad Penal

El cuarto punto que mencionamos es que se permita a la Fiscalía iniciar el procedimiento penal contra los administradores de los recursos públicos sin que sea requisito de procedibilidad el informe previo de Contraloría sobre indicios de responsabilidad penal.

En el artículo 47 del PLOTCE se menciona que, cuando en la ejecución de las auditorías gubernamentales se establezcan indicios de responsabilidad penal, sin tener que esperar la conclusión de la acción de control, se procederá a la emisión de un informe independiente con los hechos que generan tales indicios. El proceso a seguir sería:

1. Notificación con el inicio de la acción de control, comunicando los resultados provisionales y efectuado una conferencia a los funcionarios, ex funcionarios, administradores o ex administradores de los recursos públicos [...],
2. Cuando en criterio del equipo auditor existan hechos que constituyan indicios de responsabilidad penal por delitos flagrantes o cuyas evidencias puedan desaparecer, sin perjuicio del cumplimiento posterior de lo previsto en el inciso que antecede, éstos hechos serán inmediatamente comunicados a la Fiscalía General del Estado para que ejerza esta la acción penal que corresponda.
3. El Tribunal reglamentará los procedimientos de emisión, aprobación y remisión de los informes que contengan indicios de responsabilidad penal a la Fiscalía General del Estado.
4. La Fiscalía General del Estado no requerirá en ningún caso de la existencia de informes previos de la Contraloría General del Estado para el ejercicio de la acción penal.

La importancia de este cambio, es poder perseguir los delitos cometidos por las personas involucradas en la administración de recursos públicos y que esta facultad de Fiscalía no se vea afectada por la caducidad de la competencia de la Contraloría para emitir informe de indicios de responsabilidad penal. La competencia de la Contraloría para la determinación de responsabilidades caduca en 7 años, contados a partir de que ocurre el hecho generador de la sanción (LOCGE,2002, art.71).

Esto supone que, pese a que la Constitución en su artículo 233 establece que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, y que la acción para perseguirlos es imprescriptible, en los casos de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, si el fiscal no cuenta con un informe previo sobre indicios de responsabilidad penal, emitido por la Contraloría, en el plazo máximo de 7 años, este no puede ejercer la acción penal correspondiente.

Sin embargo, hay que aclarar que, conforme lo establecido en el artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014, este requisito de procedibilidad se daba solo respecto de los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito cuando el objeto de la infracción sea recursos públicos.

Un importante aspecto a tomar en cuenta aquí es que, el referido artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en su sentencia de fecha 4 de julio del 2019, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 581 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), numeral 3, inciso final. En su parte resolutive, la Corte Constitucional dispone:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 de marzo de 2010 y del artículo 581 (3), inciso final, del Código Integral Penal, que dice:

Para el ejercicio de la acción penal, por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, constituye un presupuesto de procedibilidad que exista un informe previo sobre indicios de la responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado cuando el objeto de la infracción sea recursos públicos.

2. La Fiscalía General del Estado podrá ejercer la acción penal en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito sin requerimiento de informe de supervisión efectuados por los órganos de control [...] (Corte Constitucional, 500-13-SIN-CC).

3.5. ¿Tribunal con facultades jurisdiccionales?

Finalmente, uno de los cambios que más confusiones genera es la posibilidad de dotar de facultades jurisdiccionales al Tribunal de Cuentas para conocer y resolver recursos contra las resoluciones que tomen sus dos salas, así como las del Pleno del Tribunal.

Como vimos, el PLOTCE, confiere al pleno del tribunal la facultad para resolver como instancia final los recursos de revisión contra las disposiciones y actos adoptados por el resto de los órganos del Tribunal en el ejercicio de funciones de control o en materia de personal. Así, como los recursos extraordinarios de revisión que, respecto de sus propias actuaciones, se interpongan (PLOTCE, art.8, literal I).

Actualmente, en la LOCGE, solo está previsto el Recurso de Revisión respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa (LOCGE, 2002, art. 60) Sin embargo, en el PLOTCE se establece, además del Recurso de Revisión, el Recurso Extraordinario de Revisión, tanto para resoluciones de responsabilidad administrativa culposa, como para resoluciones de responsabilidad civil culposa.

Al respecto el artículo 43 del Proyecto de Ley establece que este recurso podrá ser presentado únicamente ante el Pleno del Tribunal. El cual, de oficio o a petición de parte, podrá revisar las resoluciones de determinación de responsabilidades, siempre que no haya caducado

su potestad para pronunciarse, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando las resoluciones hubieren sido expedidas con evidente error de hecho o de derecho, que apareciere de los documentos que constan en el propio expediente o de disposiciones legales expresas.
2. Cuando después de haber sido expedida la resolución, se tuviere conocimiento de documentos ignorados al tiempo de dictar la resolución correspondiente.

Se establece, además, en el Proyecto, que el Pleno del Tribunal puede proceder, tanto a la revisión de responsabilidades, como a la de los informes derivados de auditorías gubernamentales, cuando:

1. En la emisión del informe o en la determinación de responsabilidades, se hubieren considerado documentos falsos o nulos, declarados como tales en sentencia ejecutoriada, posterior al informe o resolución.
2. Se estableciere que para expedir el informe o la resolución objeto de la revisión, hayan mediado uno o varios actos, cometidos por los servidores del Tribunal de Cuentas del Estado, de la Auditoría Interna o firma privada contratada, tipificados como delitos y así declarados en sentencia ejecutoriada.

De todas formas, se deja a salvo la acción contencioso-administrativa que puedan presentar los interesados ante la justicia ordinaria, respecto de las resoluciones que hayan causado estado por el tribunal.

A partir de estos hechos, podemos comprender que las decisiones del tribunal no son de carácter jurisdiccional, sino tan solo administrativas. El problema surgiría si en el avance del proyecto se pretendiera verdaderamente dotar de carácter jurisdiccional a las decisiones del Tribunal de Cuentas.

Como ocurre en España, por ejemplo, donde solo cabe impugnación mediante el recurso de casación de las resoluciones del Tribunal (Tribunal de Cuentas: Presentación, 2019). Esto supondría romper con el principio de unidad jurisdiccional contemplado en la Constitución, el cual establece que ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria (Constitución, 2008, art. 168, numeral 3). El Tribunal de Cuentas no forma parte ni depende de la Función Judicial.

El cambio de las atribuciones y funciones de la actual Contraloría supone cambios más profundos en la estructura constitucional, los cuales no serían factibles llevarlos a cabo solo mediante una enmienda o reforma constitucional, sino que será necesario reformar la Constitución. Esto se revisará en el punto 4.

4. Proceso de Transición: De Contraloría A Tribunal de Cuentas

El mecanismo de implementación para poder pasar de la actual Ley Orgánica De La Contraloría General Del Estado a la vigencia de una Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado previsto por el proyecto de ley que hemos venido estudiando es mediante una Consulta Popular que permita una enmienda constitucional.

De acuerdo con los constitucionalistas Ismael Quintana y Juan Francisco Guerrero la vía legal idónea para que se dé el cambio sería:

[...] a través de una enmienda constitucional, que puede realizarse a través de una consulta popular convocada por el presidente Moreno.

La Ley de Garantías Jurisdiccionales establece que la Corte tendrá 20 días para valorar las

preguntas enviadas por Moreno. Y en caso de que estas se aprueben, el Consejo Electoral (CNE) deberá convocar al referendo en un máximo de 15 días y las votaciones se realizarán en un plazo de 70 días (El Comercio, 2019).

Como bien se menciona, la consulta popular debe tener un dictamen favorable de la Corte Constitucional. Primero se deberá tener listo un proyecto final de ley, para que así el Presidente pueda proponer una enmienda constitucional, a través de una consulta popular. La posible pregunta, surgida desde la actual Contraloría General, que se pondría a consideración de la ciudadanía sería:

“Está usted de acuerdo en que, a fin de combatir el mal uso de los recursos públicos y sancionar a sus responsables, ¿la Contraloría General del Estado, con sus actuales competencias previstas en la Constitución, se organice como tribunal de Cuentas del Estado, para lo cual la Asamblea Nacional, en el lapso de 90 días expedirá la correspondiente ley sustitutiva?” (Contraloría General del Estado, Carta 136, 2018).

Además del proyecto final de ley que será preparado por la comisión elegida para el caso, el Ejecutivo en su calidad de legislador, deberá presentar a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley Orgánica para regular el funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Para finalmente, derogar la Ley Orgánica de la Contraloría y modificar los reglamentos que norman el funcionamiento de esta, adecuándolos a un esquema colegiado de control (El Comercio, 2019).

5. Conclusiones

El proyecto de ley presentado por el actual Contralor General Subrogante es muy ambicioso y plantea un verdadero reto a todos los ciudadanos interesados en la buena marcha de la administración pública. El camino es aún largo y queda mucho por andar en búsqueda de mecanismos más adecuados para el control y fiscalización de los recursos públicos del Estado.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que tan solo el cambio del sistema, o adoptar un modelo que funciona en otro lugar, no es condición suficiente para que se logren los objetivos trazados. El éxito depende de cada servidor público y ciudadano en general, comprometidos en alcanzar un verdadero cambio de valores que nos lleve a una cultura más transparente, participativa y democrática.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. / Encalada, G. / Jara, M. (2006). Del Art. 121 de la Constitución Política de la República del Ecuador: Análisis económico. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales Universidad de Cuenca* 3. 90-111.
- Arroyo, L. (2001). *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: In Memoriam*. Vol. I. Cuenca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Contraloría General del Estado. (2018). *El Control Público en el Ecuador: Historia, desarrollo y proyección*. Quito: Dirección de Comunicación Interinstitucional.
- Contraloría General de Estado (2019). El Proyecto De Tribunal De Cuentas Avanza Con La Visita A Países Europeos Y Su Presentación Al CPCCS-T. Carta 136. Recuperado el 29-08-2019 <http://www.contraloria.gob.ec/multimedia/REVISTACARTA136/tribunal-de-cuentas.html>

- Fortes, A. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ulzama e INAP Eds..
- Madariaga, M. (1993). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Restrepo, M / Purón, G. (2014). *Diseño institucional de las entidades de fiscalización superior de América Latina*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sentencias

- Corte Constitucional (2019). *Sentencia de Inconstitucionalidad 500-13-SIN-CC*, 02 de julio de 2019.

Legislación

- Asamblea Nacional del Ecuador (2002). *Ley Orgánica De La Contraloría General Del Estado*. Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.
- (2008). *Constitución de la Republica de Ecuador*. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- (2008) *Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Contratación Pública*. Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.
- Contraloría General del Estado de Ecuador (2018). *Reglamento de Responsabilidades Contraloría General del Estado*. Registro Oficial No. 323 de 10 de septiembre de 2018.