



FACULTAD DE DERECHO

LA PRESUNCION DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS EN EL ECUADOR

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos  
para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República.

Profesor Guía

Dr. Gonzalo Muñoz Sánchez

Autor

Sofía Carolina Velásquez Cobo

Año

2014

## **DECLARACION DEL PROFESOR GUIA**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

---

Gonzalo, Muñoz Sánchez  
Doctor en Jurisprudencia  
C.C.1705092797

### **DECLARACION DE AUTORIA DEL ESTUDIANTE**

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

---

Sofía Carolina Velásquez Cobo  
C.C.1724371941

### **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, a mis Padres cuya fuente de inspiración y motivación me permitieron seguir adelante en este camino; a mis profesores por su paciencia y su constante preparación para ser una excelente profesional.

**DEDICATORIA**

Este trabajo de Titulación se lo dedico a mis padres Guillermo y Susana quienes me apoyaron y aconsejaron durante la carrera.

## RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad, analizar las disposiciones constitucionales y legales que rigen para la administración pública, que son de obligatoria aplicación y observación por parte de los servidores que desempeñan sus actividades en este sector.

El trabajo se desarrolló con el estudio de las disposiciones legales y normativas que rigen el sector público y dentro de esta a sus servidores que conforme a lo dispuesto en la legislación de la materia, actuarán con diligencia y empeño en sus cargos, caso contrario responderán por sus acciones u omisiones, las mismas que del resultado de la acción de control por parte de la Contraloría General del Estado, puede encontrarse en la determinación de responsabilidad administrativa.

El objetivo que persigue esta investigación, es proponer una reforma en el proceso para el establecimiento de responsabilidades administrativas en la acción de control, que refuerce las garantías al debido proceso y la presunción de inocencia de los servidores públicos, mediante el conocimiento del Oficio Resumen de Responsabilidades, a fin de que los servidores puedan remitir la documentación de descargo que se estime pertinente, previo a la realización de la Conferencia Final de Resultados.

Dotar a los equipos auditores de la mayor cantidad y calidad de información, además de resguardar los derechos de los servidores públicos, permitirá conocer con mayor detalle la motivación y sustento en la toma de decisiones y sus resultados en la gestión pública. De esta manera el equipo auditor podrá ratificar o rectificar sus apreciaciones preliminares, con mayores fuentes de información para precautelar los intereses ciudadanos.

Por tratarse del manejo de información que consta en cuerpos constitucionales y legales que rigen el tema motivo de este trabajo de titulación, se consideró observar el enfoque cualitativo, por cuanto su importancia radica en la descripción legal y normativa producto del análisis de la legislación vigente y se incluye las correspondientes conclusiones, recomendaciones y referencias.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the constitutional and legal provisions governing public administration, which are mandatory and observation by the servers that perform their activities in this sector.

The work will be developed with the study of the laws and regulations governing the public sector and within this to their servers as provided in the law of matter, act with diligence and commitment to their positions, otherwise liable for their actions or omissions, the same as the result of the control action by the Contraloría General del Estado, can be found in the determination of administrative liability.

The objective of this research is to propose a reform of the process for the establishment of administrative responsibilities in the control action, to strengthen the guarantees of due process and the presumption of innocence of public servants, through the knowledge of the Job Summary responsibilities, so that the servers can provide documentation of discharge they feel necessary, prior to the completion of the Final Conference Statement.

Provide audit teams of greater quantity and quality of information, and safeguard the rights of public servants, will allow insight into the motivation and support in decision making and outcomes in public management. Thus, the audit team may ratify or rectify its preliminary findings, with greater resources for safeguarding of the interests citizens.

Being management information contained in constitutional and legal bodies governing the subject matter of this work degree was considered to observe the qualitative approach, because its importance lies in the legal and regulatory product description of the analysis of existing legislation and including conclusions, recommendations and references are included.

# ÍNDICE

<b>Introducción.</b> .....	1
<b>1. Definición de responsabilidad administrativa</b> .....	3
1.1 Criterios sobre la responsabilidad administrativa. ....	3
1.2 Razones por las que se determina la responsabilidad administrativa. ....	4
1.3 Administración Pública y Servidores. ....	5
<b>2. De los funcionarios o servidores públicos.</b> .....	7
2.1 Concepto de servicio público.....	7
2.2 Atribuciones y deberes de los funcionarios públicos.....	10
2.3 Ética y moral de los servidores públicos.....	11
<b>3. La Responsabilidad Administrativa determinada por incumplimiento, infracción e inobservancia.</b> .....	14
3.1 Causales que determinan la responsabilidad administrativa.....	14
3.2 Incumplimiento e inobservancia. ....	16
3.3 Determinación. ....	19
3.4 Sanciones. ....	20
<b>4. Análisis Constitucional y Legal.</b> .....	23
4.1 Constitución de la República de Ecuador. ....	23
4.2 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento. ....	25
4.3 Reglamento Sustitutivo De Responsabilidades.....	36
4.4 Ley Orgánica del Servicio Público. ....	49
<b>5. Legislación Comparada.</b> .....	61
5.1 España. ....	61
5.2 Costa Rica. ....	62
5.3 Argentina. ....	63
5.4 Venezuela. ....	64
<b>6. Proceso Legal.</b> .....	66
6.1 Caso Práctico. ....	66
<b>7. Conclusiones.</b> .....	111
<b>8. Recomendaciones.</b> .....	114
<b>REFERENCIAS</b> .....	116

## INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se argumentará sobre las definiciones relacionadas a la determinación de la responsabilidad administrativa, para lo cual se ilustrará con los conceptos de algunos tratadistas, el análisis de las normas legales que intervienen en el proceso administrativo, iniciando por un estudio de las disposiciones constitucionales, y normas vigentes relacionadas al tema.

Es conveniente que se realice unas puntualizaciones sobre la evolución histórica del derecho administrativo, partiendo de cómo se desarrolló en la antigüedad y cuál es el rol actual de esta legislación en la Administración Pública.

En lo que se refiere al derecho administrativo, desde la antigüedad ha sido una parte fundamental en la sociedad, este criterio se basa en lo que señala, (Cassese, 1989, p. 28) “administración o *administratio* se aplicaba para el manejo de los bienes que tenían los menores que constaban como patrimonio.” Cabe apreciar que esta acepción es atribuida de forma general al término administrativo, puesto que para los siglos posteriores a la historia tomó un significado que se le atribuye al derecho público.

Según el tratadista (Schmidt-Assmann, 1998, n/p) sostiene que: “En los orígenes del Derecho Administrativo, existía prelación entre sujetos que respondía a la idea de subordinación.” Cuando se habla de administración pública, se hace referencia a las entidades y organismos que conforman el Estado y a su vez a las personas que trabajan en él, es decir los funcionarios y servidores públicos. Se le atribuye también a las funciones y competencias que tiene cada uno de los funcionarios y servidores, en cuanto al cargo que ocupan dentro de algún organismo que pertenece al Estado.

Quienes desempeñan una función dentro de la administración pública, deben hacerlo con los conocimientos, destrezas y actitudes que permitan el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos con eficiencia y eficacia, para lo cual existen una apreciable cantidad de disposiciones constitucionales, legales y normativas que deben cumplir, caso

contrario la inobservancia de las mismas acarrea la determinación de responsabilidades administrativas.

El presente trabajo de titulación consta de seis capítulos estructurados de la siguiente manera:

En el primer capítulo se abordará la definición de la responsabilidad administrativa, determinada sobre la base de los resultados de la auditoría gubernamental, las razones y causales que dieron lugar al establecimiento de este tipo de responsabilidad.

En el segundo capítulo se referirá a especificar a los funcionarios y servidores públicos, el concepto sobre el servicio público, lo que deben conocer quiénes están en la Administración Pública sobre sus atribuciones y deberes, la observación sobre la ética y la moral, como normas de comportamiento para el normal desenvolvimiento de las actividades.

En el tercer capítulo se expone sobre el incumplimiento, infracción e inobservancia, causales que acarrea el establecimiento de la responsabilidad administrativa, y las sanciones a las que haya lugar.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento. El Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades emitido por la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica del Servicio Público, específicamente en los apartados que tienen que ver con el presente tema.

En el quinto capítulo se efectúa un análisis comparado de la legislación que rige sobre esta materia en España, Costa Rica, Argentina y Venezuela.

En el sexto capítulo se refiere a ilustrar el proceso legal y administrativo de un caso práctico sobre el tema motivo del trabajo de titulación, en el que se incluirá el estudio las conclusiones, recomendaciones, referencias, contenidos en un examen especial realizado por la Contraloría General del Estado.

## **CAPITULO I**

### **DEFINICION DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

#### **1.1 CRITERIOS SOBRE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Existen varias definiciones de los tratadistas sobre la responsabilidad administrativa, entre los que se cita a (Salmón Alvear, 2008, n/p) quien expresa que: “La llamada responsabilidad administrativa o disciplinaria es aquella que surge por parte de servidores públicos que han violado deberes, obligaciones o prohibiciones establecidos en leyes aplicables al ejercicio de sus actividades públicas y que se traducen, por regla general, en llamados de atención verbales, escritos, multas, suspensión del trabajo sin remuneración y hasta destitución, pudiendo establecerse indicios de responsabilidad civil y penal, dependiendo del caso de que se trate.”

Según lo expuesto por el tratadista, mediante la responsabilidad administrativa o disciplinaria, se determina al servidor público por no haber cumplido y observado las disposiciones legales, que rigen para el ejercicio de su cargo, lo que conlleva a la aplicación de la responsabilidad administrativa a que hubiere lugar, que puede consistir en medidas correctivas de: multas, sanciones o destitución del cargo.

Sobre la misma definición citada, (Rojas Franco, 2007, p.390) sostiene que: “Si al tramitarse el procedimiento administrativo sancionador, se estima que las infracciones pudieran ser constituidas también de un delito (penal), se suspende el proceso judicial contencioso, hasta que se resuelva el procesal penal, o viceversa.”

Lo expuesto por el tratadista es diferente en Ecuador, por cuanto si se determinan índices de responsabilidad penal se envía directamente él o los informes de la auditoría o examen especial, a la Fiscalía General del Estado para que inicie el proceso que corresponda.

Según (Oszlak, 1979, n/p) enuncia que: “En definitiva, la responsabilidad recae sobre una enteleguía, ya que resulta sumamente difícil

establecer en qué etapa del proceso de implementación dejaron de cumplirse los objetivos previstos, o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetable de desempeño que permitan, inclusive, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas.” El termino entelequia según (wordreference, s.f.) se entiende como: “Cosa irreal, que no puede existir en la realidad.”

La definición Oscar Oszlak hace referencia a establecer la responsabilidad sobre algo irreal, por cuanto no se precisa en la gestión, en qué momento del proceso de implementación se dejaron de cumplir los objetivos y a quienes se debe aplicar la responsabilidad, adicionando además que para decidir la aplicación de la responsabilidad no existen indicadores categóricos de desempeño que permitan decidir si el servidor ha actuado conforme a las disposiciones normativas.

## **1.2 Razones por las que se determina la responsabilidad administrativa.**

A fin de ubicar las razones por las cuales se determinan la responsabilidad administrativa, es necesario citar los artículos de la Constitución de la República del Ecuador, en los cuales se puntualiza quiénes son servidoras y servidores públicos, y que los mismos tienen responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

La (Constitución de la Republica de Ecuador, 2008, Capítulo séptimo, Sección tercera, Artículo 229) señala que: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.”

Un principio básico consagrado en la (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo VII, Sección Tercera, Artículo 233) enuncia que: “Ningún servidor o servidora 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 bienes o recursos públicos.”

Para determinar las responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, se encuentran fundamentadas en los artículos 45, 52 y 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respectivamente.

Se establecen responsabilidades administrativas culposas por el quebrantamiento de disposiciones legales, reglamentarias y de las normas que trata la citada ley; civiles por el perjuicio económico sufrido por la entidad y organismo del sector público a causa de la acción u omisión de sus servidores; y los indicios de responsabilidad penal mediante la determinación de hechos incriminados por la legislación penal.

### **1.3 Administración Pública y Servidores**

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo VII, Sección Segunda, Artículo 227) define a: “La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

El servicio a la colectividad gestionado por los servidores del Estado, para que tenga su óptimo funcionamiento debe estar administrado por principios que aplicados, permitan el accionar de cada uno de los procesos para el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del gobierno.

Los principios citados se encuentran claramente definidos al determinar eficiencia, eficacia y calidad para obtener lo óptimo en el servicio de calidad, de igual forma se observará la jerarquía para que emane las disposiciones, la desconcentración y descentralización para obtener que en las diferentes

instancias a nivel nacional, se pueda cumplir con la gestión que determina la Administración Pública.

El Estado impulsará la debida coordinación y participación, para conseguir la interrelación entre servidor público y ciudadanía y poder determinar los resultados esperados por la colectividad. La planificación como herramienta de la Administración Pública se convierte en un eje en el cual gira el manejo de los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

Lo expuesto que se refiere a los principios que rigen la Administración Pública, sus productos deberán ser trasladados a la colectividad de una manera transparente y con su respectiva evaluación, de manera tal que se pueda observar los resultados que persigue el servicio dentro de la Administración Pública.

## **CAPITULO II**

### **DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS**

#### **2.1 Concepto de servicio público.**

La (Ley Orgánica del Servicio Publico, 2010, Título I, Capítulo Único, Artículo 4) expresa que: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo función o dignidad dentro del sector público”.

La citada ley en su contenido regula el servicio público, ejercido por sus servidores, los mismos que se encuentran bajo el ámbito de esta legislación para el cumplimiento de su accionar, dentro de las instituciones que conforman el sector público.

El servicio público son todas las actividades de prestación que ejecuta el Estado de una manera directa, cuando las ejecuta a través de las entidades y organismos que conforman el sector público ecuatoriano, y se convierte en forma indirecta cuando las acciones lo cumplen las entidades privadas, todas con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Al servicio público se lo puede clasificar como esencial cuando se los vincula directamente con la existencia o supervivencia del ser humano, como por ejemplo: el agua potable, luz eléctrica, vivienda; también se identifican los servicios no esenciales en lo que se encuentran los museos, los teatros, los estadios.

Por la prestación del servicio público se identifican a los propios que son los que ejecuta directamente el Estado, los impropios que son suministrados por intermedio de personas particulares, pero estas para actuar deben encontrarse reguladas, de acuerdo a las disposiciones reglamentarias establecidas para la Administración Pública.

Además los servicios públicos se identifican por el lugar en el que se prestan los mismos, así se encuentran que pueden ser nacionales, provinciales, cantonales, parroquiales.

Los servicios públicos deben ser identificados por sus características para que se desarrollen bajo los elementos y requisitos de cumplimiento y administración, de esta manera se cita los siguientes:

- Continuidad: Quiere decir que el servicio público no debe ser interrumpido, es decir deben cumplir con el proceso continuo, para no afectar el interés general.
- Regularidad: Debe cumplirse conforme a las reglas, normas y condiciones que hayan sido preestablecidas
- Uniformidad: se refiere a que todos los posibles usuarios de un servicio público, tienen derecho a exigir y recibir las prestaciones del servicio público, en igualdad de condiciones.
- Generalidad: se fundamenta en que el servicio debe ser suministrado para todos los habitantes por igual, ya que tienen derecho de utilizarlos conforme a las modalidades establecidas.
- Obligatoriedad: se trata que la prestación de un servicio, se debe realizar necesariamente cada vez que sea requerido por un usuario.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título II, Capítulo I, Artículo 11, Numeral 9), por la mala administración y prestación de servicios públicos, dispone: “El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”.

La (Constitución de la República de Ecuador, 2008, Capítulo III, Sección Novena, Artículo 53) dispone: “El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención

de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados”.

Los servicios públicos constituyen una prestación que realiza el Estado o los particulares debidamente legalizados, para que cumplan con los objetivos de satisfacer las necesidades colectivas.

Los servicios públicos, muchas veces son de naturaleza esencial, es decir, satisfacen necesidades vitales del ser humano, lo cual los torna impostergables, como la prestación del servicio eléctrico, que debe cumplir además con la obligatoriedad y continuidad.

La Administración Pública se señala que, constituye un servicio a la colectividad, cuyo objetivo es lograr el permanente mejoramiento y productividad del Estado y sus Instituciones, y en lo que se refiere a los funcionarios y servidores públicos que son parte integrante de cumplir con este servicio, se ha instrumentado un sistema de gestión de talento humano que, aplicado a los mismos les permita desenvolverse profesionalmente y técnicamente para cumplir con sus funciones y atribuciones.

El Servicio Público comprende todas las actividades administrativas, financiera y técnicas que realiza el Estado a través de sus autoridades, directivos, funcionarios y servidores que prestan sus servicios en las entidades y organismos que conforman el sector público, como lo señala la (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo VII, Sección Primera, Artículo 225).

“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”.

Las citadas funciones gubernamentales, se deben cumplir en diferentes niveles de autoridad, que permitan tomar decisiones para llevar a cabo los programas de gobierno y los compromisos contraídos por la ciudadanía, por tanto el servicio público tiene que realizarse para el cumplimiento de objetivos sociales, con el propósito de satisfacer en mejor forma la producción de bienes y servicios mediante la utilización óptima de los recursos existentes.

## **2.2 Atribuciones y deberes de los funcionarios públicos.**

(Rojas Franco, 2007, p. 283) afirma que “El funcionario es un ciudadano como cualquier otro, y como tal se beneficia de las libertades públicas, pero el funcionario también es un ciudadano especial, integrado en la jerarquía administrativa, lo que tiende a limitar su libertad”.

Se puede adicionar en resumen a lo citado, que los funcionarios de las entidades públicas, están protegidos por la norma constitucional y también por las normas laborales, las cuales establecen garantías para el cumplimiento de sus deberes y derechos.

Por su parte la (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Título I, Capítulo Único, Artículo 4) señala: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.

La (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, Título III, Capítulo I, Artículo 22) indica cuales son los deberes de las y los servidores públicos, entre los cuales se citan “respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, obligaciones de su puesto, jornada de trabajo, respetar las órdenes de los superiores jerárquicos, elevar a conocimiento de su inmediato superior hechos que pueden causar daño a la administración.”

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo V, Sección 1, Artículo 40) expresa: “Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones previstos en esta ley”.

El cumplimiento de los deberes y atribuciones de los servidores públicos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, y demás disposiciones legales y normativas que rigen el servicio público, permiten desarrollar las competencias necesarias, y crear las condiciones administrativas que faciliten la conducción hacia la mejora continua con la eficiencia, efectividad y economía en el manejo de los recursos humanos, financieros y tecnológicos; además de entregar bienes y servicios de calidad.

### **2.3 Ética y moral de los servidores públicos.**

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título I, Artículo 3, Numeral 4), establece como deber primordial del Estado, entre otros, el de “Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y del ordenamiento jurídico”.

La (Constitución de la República de Ecuador, 2008, Capítulo Noveno, Artículo 83, Numeral 12), concuerda con la disposición constitucional citada al expresar que: es responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos el “Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”.

La Contraloría General del Estado emitió las Normas de Control Interno, que se constituyen en disposiciones normativas que regulan y garantizan las acciones que cumplen los servidores públicos que pertenecen a las entidades y organismos del sector público, facilitando la aplicación de los controles internos necesarios, que impulsen la seguridad de sus actividades y salvaguarden los recursos estatales.

Entre las normas en este tema se cita a la (Norma de control Interno 200-01, 2009) que indica **“Integridad y valores éticos. La integridad y los valores éticos son elementos esenciales del ambiente de control, la administración y el monitoreo de los otros componentes del control interno.** La máxima autoridad y los directivos establecerán los principios y valores éticos como parte de la cultura organizacional para que perduren frente a los cambios de las personas de libre remoción; estos valores rigen la conducta de su personal, orientando su integridad y compromiso hacia la organización”.

El valor en la administración pública debe considerarse como un principio, una idea una fuerza, una imagen fuerte, que lleve a los servidores del Estado a actuar de manera determinada en sus acciones y en sus relaciones interpersonales, la solidaridad con el respeto, la honestidad, la justicia, entre otros son valores que se debe fomentar para cumplir con los actos que exige el servicio público.

El cumplir una función pública, la mayoría de veces en determinados niveles, significa tomar decisiones complejas, para responder a intereses de la colectividad, por tanto el rol es fundamental, ya que de sus acciones y decisiones depende el bienestar colectivo, estas actividades directivas deben estar conformadas de los valores universales que anteriormente se indicó para que estén presentes como una norma, fundamentos que se conviertan en su regla de oro de ética y moral.

El servidor público al asumir un cargo debe tener presente su compromiso y vocación para atender los asuntos de la ciudadanía, adquiriendo la responsabilidad de sus actos, y será una misión dirigida al ámbito ético y moral, sus valores estarán expresados en la acción del servicio eficaz, eficiente, transparente y equitativo que debe brindar a los ciudadanos independientemente de las situaciones que se presenten con temas como: la ideologías, religión u otra índole.

La ética y la moral nos indica que cuando se tiene apego a estos principios, los cargos públicos no son un privilegio sino una responsabilidad, que permite la construcción de una cultura de valores en la que todos los servidores públicos están involucrados, esta construcción debe tener presente valores universales, como una guía de tal manera que los servidores deben pensar, sentir y hacer sus actividades interrelacionadas con estos valores.

La ética y la moral, se constituye en la forma, actitud y disposiciones de los servidores en entidades del sector público de las que son parte integrante, y que se traslada sus servicios hacia la ciudadanía, la forma, la actitud y la disposición deben facilitar la construcción de la cultura ética y moral, es decir el servicio público debe tener siempre presente los valores propositivos.

Es preciso manifestar que también existe una parte ética y moral en cuanto al manejo de los actos administrativos, cabe notar que ética no es lo mismo que moral, pues la primera se refiere a un comportamiento individual, es decir la capacidad de decidir sobre lo que creemos que está correcto o incorrecto, y la segunda se refiere a un comportamiento colectivo, es decir que agrupa a toda la sociedad, por tanto se trata de normas de conducta que han nacido de hábitos y costumbres.

## **CAPITULO III: La Responsabilidad Administrativa determinada por el incumplimiento, infracción e inobservancia**

### **3.1 Causales que determinan la responsabilidad administrativa.**

Las causales para establecer responsabilidad administrativa, serán determinadas, “basándose en los resultados de la auditoria o examen especial contenidos en los informes y actas” realizados por la Contraloría General del Estado, a la gestión de los servidores públicos. (Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, 2006, Capitulo III, Artículo 20).

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capitulo Séptimo, Sección Tercera, Artículo 233) señala que:” 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”.

Desde el momento en que los servidores públicos se posesionan en sus cargos asumen obligaciones legales, cuyo incumplimiento acarrea el establecimiento de responsabilidades, esto facilita crear una forma o estructura, con el fin de precautelar el orden administrativo.

Lo expuesto tiene su fundamento al indicar que, la obligación constituye el deber a cumplirse, en tanto que el establecimiento de la responsabilidad es, una consecuencia por la desviación ocasionada de la acción u omisión que cometen los servidores, en el ejercicio de un cargo en un organismo o entidad del sector público.

La responsabilidad tiene su origen en la acción u omisión que fue determinada en la acción de control, cuyo informe de Auditoría realizado por la Contraloría General del Estado, puede arrojar resultados para el establecimiento de responsabilidades.

En lo que se refiere a la acción se señala que, es la tarea positiva realizada por un servidor; lo contrario y para efectos del establecimiento de

responsabilidad, se debe identificar a uno o más sujetos que por acción, se determine que un hecho o acto administrativo es imputable por la ley o por las circunstancias que rodean al acto.

En lo que respecta a la omisión, consiste en dejar de hacer algo que el servidor público está obligado por la ley, también puede estar señalado en algún documento que identifique la distribución de sus funciones o cuando las estipulaciones contractuales, dan lugar a que puede ser intencional o culposa.

La omisión intencional es aquella que se produce cuando existe o se identifica el ocasionar un resultado dañoso.

En este aspecto cabe indicar que la omisión culposa es equiparable, con lo que señala el (Código Civil, 2005, Parágrafo 5, Artículo 29) cuando se refiere a culpa leve la cual consiste en: “La falta de diligencia y cuidado que los hombres emplean en sus negocios propios”. De acuerdo con el (Código Civil Ecuatoriano, 2005, Parágrafo 5, Artículo 29), la culpa se divide en tres clases: grave, leve y levísima.

Cuando se trata de inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes, que compete a los servidores en razón de sus funciones específicas, la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 45) señala las 14 causales que originan la responsabilidad administrativa.

Este artículo expresa lo siguiente: “La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.

Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales”.

Entre las causales que hace referencia el citado artículo se indica: “No establecer ni aplicar indicadores de gestión; cometer abuso en el ejercicio de su cargo; permitir la violación de la ley, de normas específicas y generales obligatorias; exigir o recibir dinero o premios por cumplir sus funciones para otorgar preferencias; contraer compromisos y obligación por cuenta de la institución; no efectuar el ingreso de recursos y las demás previstas en otras normas y disposiciones legales”. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 45).

### **3.2 Incumplimiento e inobservancia**

A fin de determinar, el incumplimiento e inobservancia por parte de quienes ejercen la función pública, es conveniente identificar que las responsabilidades pueden clasificarse en función al sujeto y en función al objeto.

La responsabilidad, se considera en función al sujeto, cuando se dirige la responsabilidad hacia la o las personas que han sido sancionadas pecuniariamente, con reparación de daños causados y penas, considerando este criterio se clasifica en: directa que se refiere a una persona y solidaria cuando implica a varias personas, y al tratarse de responsabilidad principal o subsidiaria, es la que ocurre en los casos que se hayan producido desembolsos indebidos.

Sobre lo expuesto en orden de aplicación la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 1, Artículo 42) establece el contenido y significado de cada de ellas de la siguiente manera:

El artículo 42.-“Responsabilidad directa.- Los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental, serán responsables, hasta por culpa leve, cuando

incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones”.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Sección 1, artículo 43) señala: “Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.- La responsabilidad principal, en los casos de pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago.

La responsabilidad subsidiaria recaerá sobre los servidores, cuya acción culposa u omisión hubiere posibilitado el pago indebido. En este caso, el responsable subsidiario gozará de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley”.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 1, artículo 44) se refiere a: la Responsabilidad solidaria.- Habrá lugar para establecer responsabilidad solidaria cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine”.

En función al objeto, es necesario que se relacione con la pregunta (por qué) de la responsabilidad, también se debe identificar qué ocasionó para que uno o varios servidores públicos hayan sido acreedores a una responsabilidad, partiendo de estos criterios las responsabilidades se clasifican en: administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal, esta última la Contraloría General del Estado únicamente llega hasta los indicios.

Las responsabilidades culposas administrativa y civil son determinadas por la Contraloría General del Estado; y para el caso de las responsabilidades de carácter penal, le corresponde al Juez Penal luego de las instancias correspondientes. Es importante señalar que el organismo superior de control al establecer los indicios de responsabilidad penal debe tener las suficientes

pruebas, sustentos, circunstancias, es decir que todo esté debidamente fundamentado.

En la responsabilidad civil culposa se busca principalmente reparar el daño causado cubriendo el valor del perjuicio, para este concepto es necesario que se identifiquen dos elementos la culpa y el daño, en este aspecto cabe señalar la siguiente disposición legal, (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 3, Artículo 52) que señala: “La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos...”

La responsabilidad civil culposa, genera una obligación jurídica de indemnización del perjuicio económico ocasionado a las entidades y organismos del Estado, que proviene de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero cometido sin intención de dañar, esto se encuentra regulado por las normas del cuasidelito del Código Civil ecuatoriano.

En lo que respecta a tratar procesalmente la responsabilidad civil culposa, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quién afirma la culpa, en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, determinando que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, imprevención o negligencia.

El sujeto activo es el culpable del daño o perjuicio, por lo tanto le corresponde reparar el mismo, en tanto que el sujeto pasivo es el organismo o Institución del sector público que sufre el desmedro de sus recursos.

### 3.3 Determinación

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo Quinto, Sección Tercera, Artículo 212, Numeral 2) señala, las siguientes funciones de la Contraloría General del Estado “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”.

Concordante con la disposición constitucional citada, la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 1, Artículo 39) señala que: “A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”.

La responsabilidad administrativa radica en la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones que compete a los servidores en razón de sus funciones específicas, y para la determinación de la responsabilidad administrativa se requiere del informe de auditoría, acta o examen especial, el memorando de antecedentes, síntesis y los papeles de trabajo, que se constituyen en los documentos de soporte objetivo de los hechos que llevan a la sanción.

Otro requisito que permite determinar responsabilidad y solicitar sanciones, es el observar la vigencia en el tiempo y espacio de las normas legales violadas, en este aspecto los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores y ex servidores públicos y las personas naturales y representantes de personas jurídicas privadas.

Es necesario puntualizar que, como resultado de las acciones de control realizadas por la Contraloría General del Estado, se determinare indicios de responsabilidad administrativa en contra de funcionarios cuyo juzgamiento corresponde a la Asamblea Nacional, el Contralor General del Estado se limitará a informar documentadamente sobre los hechos al Presidente de la

Asamblea, sin perjuicio del trámite de las demás responsabilidades que correspondan al resto de servidores.

### **3.4 Sanciones**

Las sanciones derivadas del establecimiento de la responsabilidad administrativa, están sometidas a determinados principios, reglas y garantías que, la Constitución y la ley reconoce de ordinario, este concepto se refiere al derecho del debido proceso y que por igual se observará en la determinación de responsabilidades.

Las sanciones emanan de la ley y deben ser establecidas o reconocidas previamente, para lo cual la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 46) expresa que: “Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal, que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo, señalados en el inciso anterior de este artículo, debiendo considerarse los siguientes criterios: la acción u omisión del servidor, la jerarquía del sujeto pasivo de la sanción, la gravedad de la falta; la ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido, el volumen e importancia de los recursos comprometidos, el haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada”.

La responsabilidad puede ser calificada de una manera diferente, considerando múltiples factores o elementos que le caracterizan y que no pueden estar señalados en el orden de su fundamento, sino también en los diversos campos en los que puede recaer considerando además el objeto, sujetos, el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

La responsabilidad administrativa radica en la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales atribuciones y deberes que compete a los servidores y servidoras en razón de sus funciones específicas.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores y ex servidores públicos y las personas naturales y representantes de personas jurídicas privadas.

Para la identificación e imposición de sanciones se debe considerar los siguientes factores:

- a) Si el servidor ejerce un cargo y se halla en funciones en la entidad u organismo del sector público donde ocurrió la desviación, puede ser multado y/o destituido;
- b) Si el servidor público está en funciones en otra entidad del Estado, puede ser multado, pero no destituido de la anterior ni del nuevo cargo que ocupa;
- c) En el caso de que un servidor público haya salido del sector estatal, procede la imposición de multa pero no la destitución.

Cabe indicar que no es posible multa ni destitución si el servidor público ha fallecido.

Cuando se trata de sanciones administrativas la responsabilidad y su aplicación se concreta en dos tipos de sanción:

- a) La multa: Sanción pecuniaria que se impondrá según la jerarquía del funcionario o empleado responsable por los actos ejecutados indebidamente, o por la omisión intencional o culposa de las disposiciones legales y reglamentarias;

- b) La destitución: Sanción que produce la cesación definitiva de funciones del servidor público.

Las sanciones administrativas, son medidas correctivas porque se aplican luego de agotar las instancias normales del ejercicio del control, con el propósito de reprimir la inobservancia e incumplimiento de la ley, y se convierten en sanciones administrativas preventivas, cuando se tratan de intimidar a los infractores, además encontramos las disuasivas, porque restringen las conductas ilícitas que impiden el buen desempeño de los servidores públicos.

Las sanciones administrativas se impondrán graduándolas de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La gravedad de la violación de la norma y la importancia del interés protegido por ella.
- b) El volumen e importancia de los recursos comprometidos en el hecho materia de responsabilidad.
- c) La circunstancia de haber realizado el hecho por primera vez o en forma reiterada.
- d) El desorden o desviación administrativa que haya producido el hecho.
- e) La jerarquía del funcionario implicado.
- f) Otros elementos de juicio que a criterio de la autoridad competente deban tomarse en cuenta en cada caso.

La autoridad competente para la imposición de sanciones administrativas es la autoridad nominadora de la entidad auditada a pedido del Contralor General.

Las decisiones que imponen sanciones en la responsabilidad administrativa son definitivas, y no existe recurso en la vía administrativa, pero podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

## **CAPITULO IV: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

### **4.1 Constitución de la República de Ecuador**

Para este tema se ha considerado citar y analizar artículos de la Constitución de la República del Ecuador, que tengan conexión con el estudio que se presenta.

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. En caso de conflictos entre normas de distinta jerarquía, La Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores, lo resolverán mediante aplicación de la norma jerárquica superior.

La Constitución de la República del Ecuador, establece un nuevo rumbo en la organización Política, Social, Económica y Jurídica del Estado. Si bien recoge los principios fundamentales y los elementos constitutivos de la nación, que ya constaban en constituciones anteriores, así como los derechos y deberes que amparan y obligan a los ciudadanos, se los amplían cubriendo nuevas ámbitos y creando organismos que tienden a fortalecer la democracia y la justicia social.

El Estado ejerce el poder por medio de las siguientes funciones:

- Función ejecutiva: Corresponde administrar los servicios públicos.
- Función legislativa: Corresponde fiscalizar los actos de la función ejecutiva y expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes.
- Función judicial: Administrar justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley.
- Función de transparencia y control social: Promover el control de las entidades y organismos del sector público.

Esta función está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, se realiza esta mención a efectos de ubicar a la entidad de control, que se señala en este estudio, con el propósito de identificar en qué función del Estado se encuentra,

para ejercer sus deberes y atribuciones, en particular el control y la determinación de responsabilidades.

- Función electoral: Garantizar el ejercicio de los derechos políticos y de la organización política ciudadana.

En cuanto a los derechos de protección la (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículos 75-82) se identifica en el acceso a la justicia: “debido proceso, presunción de inocencia, invalidez de pruebas obtenidas ilegalmente, nadie puede ser procesado ni sancionado por un acto u omisión no tipificado en el momento de su comisión, y la proporcionalidad entre sanciones y delitos. En el derecho a la defensa, y garantías de la privación de la libertad”.

En lo que respecta a las garantías constitucionales, al referirse puntualmente a las garantías normativas la (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título III, Capítulo primero, Artículo 84) identifica a las siguientes: deber de respeto a los derechos, sujeción de órganos con potestad normativa a los derechos contenidos en la Constitución y Tratados Internacionales, el principio de legalidad, la supremacía de la Constitución, la rigidez e inalterabilidad constitucional, la prohibición de restringir los derechos y la obligación reparatoria.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo tercero, Sección primera, artículo 86), en cuanto a las garantías jurisdiccionales señala sobre la protección eficaz e inmediata de los derechos, la declaración de la violación y la reparación, se puede señalar que persigue el objetivo de reparar integralmente el derecho vulnerado, considerando los principios de ser eficaz, eficiente, rápida, proporcional y suficiente.

Al respetar los derechos también se considera el debido proceso, esto implica que se sigue una serie de pasos o etapas hasta llegar a la comprobación de que existe responsabilidad administrativa, sobre la cual las autoridades impondrán las respectivas medidas ya sea: multa, sanción o destitución y en el caso de no comprobarse la responsabilidad administrativa, puede existir un resarcimiento de daños y perjuicios ya que la idoneidad y

legitimidad del cargo que ejerce el funcionario fueron puestos a prueba. La determinación de la responsabilidad administrativa será el resultado de la acción de control, en el cual se observará la aplicación del debido proceso de investigación por parte del órgano de control.

#### **4.2. LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**

A fin de guardar concordancia con el tema del presente estudio, se consideró pertinente tomar de la Constitución lo que corresponde a las facultades y atribuciones de la Contraloría General del Estado, y en cuanto a la ley lo que se refiere al control y a la determinación de la responsabilidad.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Capítulo quinto, Sección tercera, Artículo 212) indica que: “Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de la que determine la ley: 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control externo de las entidades del sector público (...), 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, (...)”.

En concordancia con las referidas disposiciones constitucionales, se encuentran vigentes las contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 595 del 12 de junio de 2002.

Las disposiciones de la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título I, Artículos 1-2), señala que rigen: “para las instituciones del sector público determinadas en esta ley y la Constitución de la República del Ecuador, y es la Contraloría General del Estado la entidad que establece y mantiene el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento

de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos administración y custodia de bienes públicos”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título II, Capítulo 1, Artículo 5), señala que: “Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado...”.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título II, Capítulo 1, Artículo 6) expresa que “La ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio del control interno que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado; el control externo que comprende: a) el que corresponde a la Contraloría General del Estado; y b) el que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias”.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título II, Capítulo 1, Artículo 7) se refiere a las “facultades que tiene la Contraloría General del Estado para expedir, aprobar y actualizar las normas de control interno, políticas de auditoría gubernamental, normas de control interno y fiscalización sobre el sector público, normas de auditoría gubernamental, reglamentos, regulaciones, manuales, guías e instructivos, normas, manuales, y disposiciones formulados por cada Institución del Estado”.

La ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título II, Capítulo 1, Artículo 8), señala que: “Mediante el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; y, cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores”.

En lo que se refiere al control interno la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título II, Capítulo II, Sección 1, Artículo 9) expresa que “...constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y

el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos y se alcancen los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias del control”.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 3, Secciones 1-4) se refiere al sistema de control externo y contiene:

- “1 Alcance y Modalidades de Auditoría Gubernamental.
- 2 Normas Básicas de la Auditoría Gubernamental.
- 3 Normas Ambientales.
- 4 Auditoría por Compañías Privadas”.

La Contraloría General del Estado de conformidad a lo que establece su Ley Orgánica, realiza las acciones de control mediante la aplicación la auditoría y los exámenes especiales. En lo que respecta a la auditoría se realiza de acuerdo a su modalidad que puede ser Financiera, de Gestión, Aspectos Ambientales y de Obras Públicas, por su parte los exámenes especiales pueden ser parciales y tratan un rubro, cuenta, operación se trate de aspecto financiero o de otro tipo.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Secciones 1-5), trata sobre la determinación de responsabilidades está conformado por las siguientes secciones:

- “1 Generalidades.
- 2 Responsabilidad administrativa culposa.
- 3 Responsabilidad civil culposa.
- 4 Indicios de responsabilidad penal.
- 5 Acción contencioso administrativa”.

La Contraloría General del Estado a base de los resultados de las acciones de control que, realiza a los servidores de las entidades del sector público, tiene potestad exclusiva para determinar la responsabilidad que corresponda y, para que surta efecto la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar por la inobservancia de la legislación y normativa que rige la gestión pública, es necesario que previamente en las acciones de control, se cumpla con el debido proceso.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 45), como se citó anteriormente en el capítulo III, se refiere a la responsabilidad administrativa culposa y sus causales.

La responsabilidad administrativa culposa, se origina como lo señala el artículo 45, citado, de la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes que les compete cumplir en su funciones específicas, a los servidores públicos, en este mismo artículo se señalan las 14 causales que originan este tipo de responsabilidad.

Las consecuencias que acarrea la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes por parte de los servidores, son motivo de la aplicación de las responsabilidades administrativas, y, se encuentran establecidas en la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 46) e indica que “se aplicará la multa de 1 a 20 remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida puede además ser destituido de su cargo, de acuerdo a la Ley o ambas conjuntamente”.

Conforme lo establecido en la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 2, Artículo 48), “las sanciones de

destitución o multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor...”.

La responsabilidad civil culposa conforme lo establece la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 3, Artículo 52), “nace de la acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos e indirectos a los bienes y recursos públicos...”.

La (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 3, Artículo 53, Numerales 1-2), señala que “La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o sus instituciones como consecuencia de la acción culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado (...).

El perjuicio económico que expresa este artículo, lo establece la Contraloría General del Estado mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que serán notificadas a o las personas implicadas, concediéndoles el plazo de sesenta días para que contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución.

Para el caso de pagos indebidos este mismo artículo señala que la orden de reintegro, será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro.

“La notificación de órdenes de reintegro, predeterminación, providencias y resoluciones de responsabilidad civil culposa, se harán en persona, o por

boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto”, conforme se expresa en la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 3, Artículo 55), y que en este mismo artículo establece el procedimiento a seguirse.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 4, Artículo 65), indica que: “ Cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría o de exámenes especiales practicados por los servidores de la Contraloría General del Estado, se establezcan indicios de responsabilidad penal, hará conocer el Contralor General o a sus delegados, quienes luego de aprobarlos lo remitirán al Ministerio Público, con la evidencia acumulada, el cual ejercerá la acción penal correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal...”.

Cuando se trata de indicios de responsabilidad penal, este tiene su fundamento en el dolo, esto es, el deseo de inferir daño u obtener ventajas ilícitas para sí o para otro, originando de esta manera un delito.

En lo que respecta a la Acción Contencioso Administrativa la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Capítulo 5, Sección 5, Artículo 70), señala que: “En los casos en que las decisiones de la Contraloría General del Estado fueren susceptibles de impugnación ante los tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la respectiva demanda se podrá presentar a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión que se impugna”.

La Ley citada, al igual que otras, sigue vigente en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, de esta manera el espíritu de la Ley se encuentra recogido en los considerandos al señalar que se trata de una Ley Orgánica, por tanto es una norma que de

acuerdo a lo dispuesto en la Carta Magna, prevalece sobre otras normas legales, como por ejemplo de códigos civil, penal.

En el ámbito de control de los recursos públicos y el cumplimiento de objetivos de las entidades y organismos del sector público, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en atención al mandato constitucional prevalece sobre cualquier norma.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dentro de la clasificación del derecho, se sitúa dentro del ámbito del Derecho Público, como se indicó, se trata de una norma de carácter orgánico y debido a su materia es técnica y especializada, y por su competencia es aplicable para ejecutar el control de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos de las entidades y organismos del sector público.

En el tiempo la prevalencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se mantiene ya que no se aparta de lo dispuesto en la (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título IX, Capítulo primero, Artículo 425) señala en la parte pertinente: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas;...”.

Para el cumplimiento de la función de control de los recursos estatales, y de los objetivos de las entidades y organismos del sector público, estas labores se encuentran reguladas por normas que rigen el ámbito de la Contraloría General del Estado, entre esas las principales son la Constitución y la Ley Orgánica que, le permite al organismo tener facultades para realizar por medio de sus servidores el control a ella encomendado.

## **4.2 REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO.**

De conformidad a lo dispuesto en la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, corresponde al Presidente de la República dictar el Reglamento de Aplicación de dicha Ley, por lo que mediante Decreto Ejecutivo No. 548 publicado en el registro Oficial No. 119 de 7 de julio de 2003, se expide el Reglamento.

En lo que se refiere a conceptos y normas generales básicos, el reglamento se refiere a señalar a que la Contraloría General del Estado, acorde con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias efectuará el control de los recursos públicos y privados estos últimos cuando son calificados como tales, el citado control alcanza a las personas jurídicas de derecho privado sin fines sociales o públicos, en este parte reglamentaria clasifica además a las entidades que manejan recursos públicos.

En el capítulo I, señala lo relacionado a que las entidades de derecho privado, entregarán información para fines de control, la misma que será manejada con absoluta reserva y ética, las acciones de control se extiende sobre las entidades del Sistema de Seguridad Social, contiene lo relacionado al alcance de la auditoría, las responsabilidades de los servidores de la Contraloría.

El objeto, ámbito y régimen de control para las instituciones del sector público, contenidas en el capítulo II, establece que el control mediante la auditoría se aplicará a todas las entidades y organismos del estado señaladas en la Constitución, determina en este apartado que la respectiva entidad u organismo serán responsables de instalar, mantener y perfeccionar el control interno.

Señala en este capítulo que, el desarrollo del control interno por parte de las entidades, servirá para que se profundice la prueba de la auditoría, y dentro de las actividades para la evaluación se referirá al proceso administrativo que comprende, la planificación, organización, coordinación y control, este capítulo señala además que cada entidad deberá prepara sus indicadores de gestión.

Se define también, los mecanismos y procedimientos a aplicarse que se constituyen en los tiempos del control, señalados como previo, continuo y posterior, estos últimos ejerce la Contraloría General del Estado, el primero es de la entidad, expresa en este capítulo que las acciones de control, se inician con la verificación preliminar, la notificación y sus formas, la comunicación de los resultados, convocatoria a la conferencia final, quienes participan en esta conferencia, su constancia de participación, en lo respecta a la contabilidad señala que la normatividad es responsabilidad del Ministerio de finanzas.

En el capítulo III, al señala el objeto, ámbito y régimen de control aplicable a personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos, no comprendidas en el Capítulo IV, que se refiere al control de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado.

En este apartado se expresa que, las responsabilidades en las entidades de derecho privado, se establece como resultado de las acciones de control realizadas por la Contraloría General, entidad que establecerá responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, la aplicación de las primeras es por parte de las autoridades de las entidades del sector público, las civiles culposas son determinadas por la entidad de control y los casos de indicios de responsabilidad penal, se pondrá en conocimiento del Ministerio Público.

El Capítulo IV trata sobre el ámbito y régimen de control de compañías mercantiles, en las que el Fondo de Solidaridad o las Instituciones del Estado

tengan participación accionaria, define a la naturaleza de las personas jurídicas de derecho privado y que, en especial se aplicará la auditoría de legalidad que se refiere a la revisión y comprobación de que la normatividad interna no contraviene las disposiciones de la legislación ecuatoriana para el sector privado.

Señala que estarán sujetas al control las empresas mercantiles en las cuales el Estado, sea el accionista en un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento de su capital social, y para el control la entidad superior observará las Normas Internacionales de Auditoría, Normas Ecuatorianas de Auditoría, Normas de Auditoría de General Aceptación, y demás normativa y técnicas que se aplican en la profesión de auditoría.

En cuanto a la determinación de las responsabilidades administrativas y civiles culposas y los indicios de responsabilidad penal se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y demás aplicables.

El Capítulo V Organismo Técnico Superior de Control, expresa la autonomía de la entidad, como persona jurídica de derecho público, dirigida y representada legalmente por el Contralor General del Estado, su autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, su alcance, y financiamiento.

Señala además que, sin perjuicio de las normas que regulan las facultades de la Contraloría General del Estado señaladas anteriormente, son funciones de este organismo, el control externo y la evaluación mediante la auditoría, la determinación de las responsabilidades, el patrocinio judicial para decidir ser parte de los juicios civiles, penales, contencioso administrativo y otros relacionados con el manejo de los recursos públicos que son objeto de control.

Contiene lo relacionado con el control, a la función Judicial exclusivamente sobre el control interno, administrativo y económico, también

indica el alcance del examen y evaluación de los aspectos económicos y presupuestarios y de la información y sustentación de los recursos de la reserva internacional de libre disponibilidad para información reservada al Presidente de la República y la Asamblea.

Se indica que, se realizará el examen y evaluación de los aspectos económicos y presupuestarios que dispone la Ley de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal, los ingresos y gastos y deuda pública, el financiamiento internacional de préstamos reembolsables y no reembolsables, la capacitación en materia de la Contraloría también es un punto que se señala en este capítulo.

En el Capítulo VI. Determinación de Responsabilidades, se indica que, las disposiciones de este apartado se aplican a las entidades del sector público, que la entidad de control tendrá potestad para la determinación de la responsabilidad y seguimiento, sobre esto el artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2003) de este capítulo indica el procedimiento que se aplicará.

El Capítulo VII. Examen anual del manejo de los recursos que integran la reserva internacional de libre disponibilidad, trata sobre el alcance del examen anual que la entidad de control realizará sobre este tema, el marco legal que aplicará serán las Normas Internacionales de Auditoría, disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado, resoluciones de la Junta Monetaria y el Banco Central.

El Capítulo VIII. Disposiciones Generales de Información, se refiere a que la Contraloría General del Estado, desconcentrará dentro de la matriz y de esta a las direcciones regionales y delegaciones provinciales los aspectos administrativos y financieros y en cuanto a la aprobación de informes de auditoría, determinación de responsabilidades lo hará gradualmente en función de la capacitación, y el equipamiento.

Se indica que, los servidores de la Institución mantendrán reserva y sigilo sobre la información que posea, que deberá ser idóneo, profesional y ético, realizará la declaración patrimonial de bienes anualmente sus actos podrán ser objeto de acción popular” conforme lo señala la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en su artículo 94.

#### **4.3 REGLAMENTO SUSTITUTIVO DE RESPONSABILIDADES.**

Mediante Acuerdo No. 026-CGde 12 de octubre de 2006, promulgado en el Registro Oficial No. 386 de 27 de los mismos mes y año, el Contralor General del Estado, expidió el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades.

En este capítulo se puede observar el proceso para el establecimiento de presunción de responsabilidad vigente y la incorporación de la propuesta de reforma, conforme la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades. En el desarrollo de este apartado se analizarán las etapas del procedimiento, así como los derechos que se garantiza en cada una de las mismas, y se indicará mediante dos flujo diagramas, con más claridad el proceso vigente y la incorporación de la propuesta.

<b>Proceso para el establecimiento de presunción de responsabilidad vigente, conforme la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades.</b>				
<b>PASO</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>TERMINO</b>
1	Emitir la orden de trabajo con el inicio de la auditoria o examen especial.	Director de Unidad de Control C.G.E.	Orden de trabajo	3 Días
2	Notificación de inicio del examen especial o auditoría a los servidores, ex servidores y	Jefe de equipo Auditores	Oficio de notificación de inicio de acción de control	5 Días. En el caso que no se notifique a varias personas se extenderá

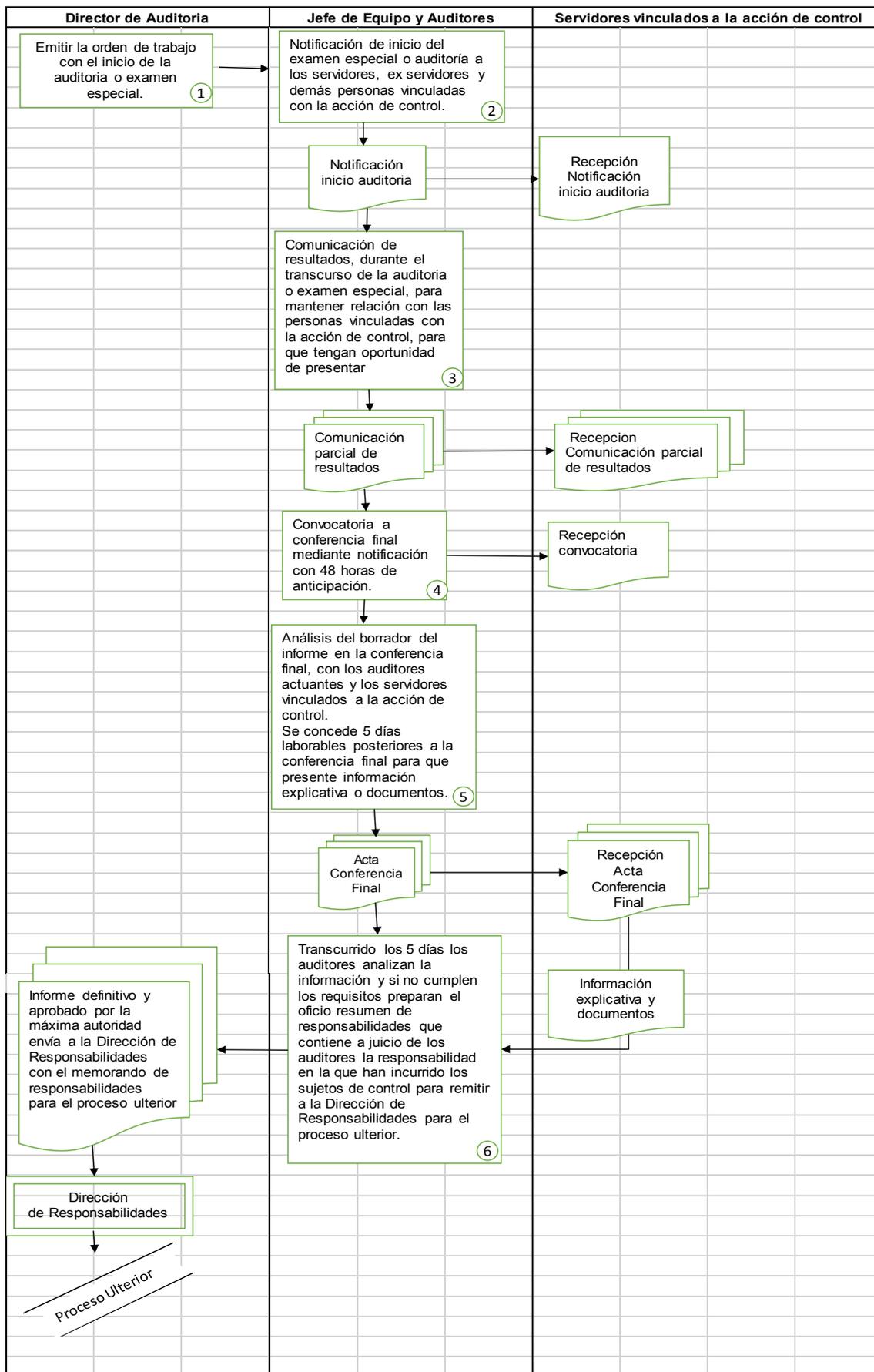
	demás personas vinculadas con la acción de control.			por 5 días más.
3	Comunicación de resultados, durante el transcurso de la auditoría o examen especial, para mantener relación con las personas vinculadas con la acción de control, para que tengan oportunidad de presentar documentos.	Jefe de Auditoría Auditores	Resultados provisionales de la acción de control	De acuerdo al alcance de la auditoría o examen especial, en los 60 primeros días de la ejecución del trabajo.
4	Convocatoria a conferencia final mediante notificación con 48 horas de anticipación.	Jefe de auditoría Auditores	Notificación	Preparación de la convocatoria 2 días y 48 Horas de anticipación comunicación
5	Análisis del borrador del informe en la conferencia final, con los auditores actuantes y los servidores vinculados a la acción de control. Se concede 5 días laborables posteriores a la conferencia final para que presente información explicativa o	Jefe de equipo Auditores	Acta de conferencia final	1 día

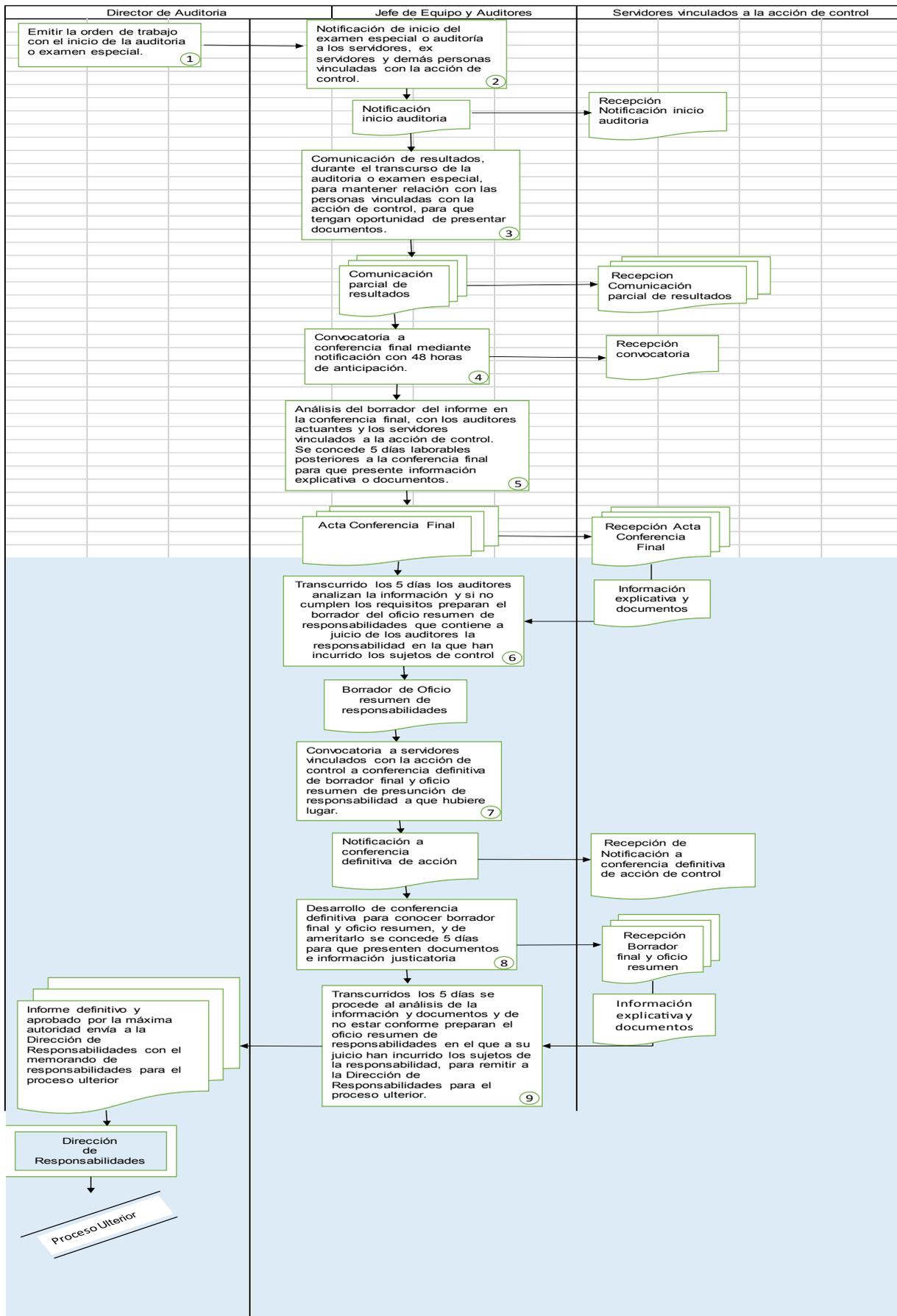
	documentos.			
6	Transcurrido los 5 días los auditores analizan la información y si no cumplen los requisitos preparan el oficio resumen de responsabilidades que contiene a juicio de los auditores la responsabilidad en la que han incurrido los sujetos de control y remite a la Dirección de Responsabilidades para el proceso ulterior.	Jefe de equipo	Oficio resumen de responsabilidades, adjunto informe de auditoría o examen especial.	30 días

A continuación del paso número 6 se sugiere la siguiente propuesta:

PASO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	RESULTADOS	TERMINO
7	Finalizada la conferencia final y transcurrido los 5 días plazo para presentar documentos e información justificatoria, auditoría preparará un borrador final que incluya el memorando de responsabilidades.	Jefe de equipo Auditores	Borradores de informe final y oficio resumen de responsabilidades.	15 Días
8	Convocatoria a servidores vinculados con	Jefe de equipo Auditores	Notificación a conferencia definitiva de	Preparación de la convocatoria

	la acción de control a conferencia definitiva de borrador final y oficio resumen de presunción de responsabilidad a que hubiere lugar.		acción de control	ia 2 días y 48 Horas de anticipación comunicación
9	Desarrollo de conferencia definitiva para conocer borrador final y oficio resumen, y de ameritarlo se concede 5 días para que presenten documentos e información justificatoria.	Jefe de equipo Auditores	Borrador final y oficio resumen	1 Día
10	Transcurridos los 5 días, se procede al análisis de la información y documentos y de no estar conforme preparan el oficio resumen de responsabilidades en el que a su juicio han incurrido los sujetos de la responsabilidad, y remite a la Dirección de Responsabilidades para el proceso ulterior.	Jefe de equipo Auditores Dirección de Responsabilidades	Informe definitivo aprobado por la máxima autoridad enviado a la Dirección de Responsabilidades con el memorando de responsabilidades	15 Días





Análisis de cada uno de los pasos del procedimiento vigente que realiza la Contraloría General del Estado para determinar presunción de responsabilidades, explicando su importancia y los derechos que protege cada etapa, además se indica la relevancia de incorporar los pasos de la propuesta.

## **PROCESO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRESUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD CONFORME A LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE ESTADO Y EL REGLAMENTO SUSTITUTIVO DE RESPONSABILIDADES**

**1.- Orden de Trabajo:** En este paso el Director de la unidad de control de la Contraloría General del Estado, procede a emitir la orden de trabajo con la que se va a iniciar la auditoría o examen especial de una entidad.

**Derecho que protege: Debido proceso.-** La orden de Trabajo debe ser emitida por el Director de la Unidad de Control de la Contraloría General del Estado, para que en su calidad de autoridad administrativa garantice el debido proceso, conforme a lo determinado en el numeral primero del artículo 76 de la Constitución de la República.

**2.- Notificación del inicio de examen especial:** En esta actividad se elabora la notificación del inicio del examen especial o auditoría y se comunica a los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas que se va a efectuar la acción de control a efectos de que, los controlados se encuentren debidamente informados y presten las facilidades para que se realicen las actividades propuestas por la Contraloría.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los auditores procederán a comunicar el inicio de la auditoría o examen especial dirigido a los servidores y demás personas vinculadas, a fin de que se garantice que las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, conforme lo indica el artículo 86 numeral 2, literal d) de la Constitución de la República del Ecuador.

**b) A la defensa.-** Los servidores y demás personas vinculadas en la acción de control, debidamente notificadas, tendrán las garantías establecidas en la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76 numeral 7, literal a) que se refiere a que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

**3.- Comunicación de Resultados:** Conforme lo indica la normativa legal que rige a la Contraloría, durante el desarrollo de las actividades de la auditoría, es importante que se mantenga la relación con las personas vinculadas con la acción de control a fin de que se encuentren debidamente informadas y preparen la documentación oportunamente.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los auditores de la Contraloría General, delegados para cumplir con la acción de control, al mantener la relación con las personas vinculadas con el examen especial o la auditoría garantizan que se cumpla con las normas y los derechos de las partes, en atención a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

**b) A la defensa.-** Las personas vinculadas en el examen especial o la auditoría, al mantener la debida comunicación con los auditores tienen la garantía de ser escuchados en el momento oportuno, en atención a lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7, literal c).

**4.- Notificación y Convocatoria a la Conferencia Final:** En este paso la importancia radica en que se notifica a los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas para que asistan a la conferencia final en la cual se dará a conocer los resultados contenidos en el informe de auditoría.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los servidores y ex servidores que tienen relación con la acción de control, son comunicados para que asistan a la conferencia final, aspecto legal que garantiza que las notificaciones se efectuarán por los medios

más eficaces, lo cual se encuentra tipificado en la Constitución de la República del Ecuador artículo 86 numeral 2, literal d).

**b) A la defensa.-** Los controlados que asistan a la conferencia final en la cual se comunicarán los resultados de la acción de control, tienen como garantía que, nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador artículo 76 numeral 7, literal a).

**c) De contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.-** A fin de asegurar el derecho al debido proceso, en la que se incluye la garantía que se refiere a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, en la conferencia final se procederá a desarrollar las actividades normativas correspondientes para conocimiento de los vinculados en la acción de control.

**5.- Acta y Conferencia Final:** En esta etapa los auditores conjuntamente con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la auditoría o examen especial proceden a realizar el análisis del borrador del informe y de ser el caso se concede 5 días, para que presenten información y documentación justificatoria, de esta conferencia se deja constancia en una acta suscrita por todos los asistentes.

**Derechos que protege:**

**a) Debido Proceso.-** En el desarrollo de la conferencia final quienes asisten a la misma en su calidad de controlados tienen la garantía de ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones amparados en lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal c).

**b) A la defensa articulo.-** Los servidores y ex servidores vinculados con la acción de control tienen la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crean asistidos y presentar las pruebas y

contradecir las que se presenten en su contra de acuerdo a lo tipificado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal h).

**c) De contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.-** Quienes se encuentran inmersos en la acción de control, deberán contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, aspecto que se encuentra garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal b).

**6.- Oficio resumen de responsabilidades e Informe de auditoría:** Transcurrido los 5 días que indica la actividad anterior los auditores realizan el análisis de la información y documentación entregada y preparan el oficio resumen de responsabilidades el mismo que contiene a juicio de los auditores la clase de responsabilidad en la han incurrido uno o varios sujetos de control; y remite a la Dirección de Responsabilidades de la entidad de control, para el proceso ulterior hasta la determinación de responsabilidades administrativas, culposas y civiles culposas de existir.

**Derecho que protege: Debido proceso.-** Los auditores de la Contraloría General delegados para cumplir con la acción de control deberán garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en cumplimiento a lo expresado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

**PROPUESTA DEL PROCESO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE  
PRESUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD CONFORME A LA LEY ORGANICA  
DE LA CONTRALORIA GENERAL DE ESTADO Y EL REGLAMENTO  
SUSTITUTIVO DE RESPONSABILIDADES**

El presente Trabajo de Titulación, tiene como objetivo reforzar las garantías constitucionales que resguardan el derecho al debido proceso de los servidores públicos; y a la presunción de su inocencia en el ejercicio de las funciones correspondientes a sus puestos o cargos. Para el efecto, se proponen las siguientes incorporaciones al citado Reglamento de Responsabilidades:

**7.- Notificación del Oficio Resumen:** Una vez concluido el Oficio Resumen por parte de los auditores, se corre traslado del documento a los servidores públicos materia del examen especial, para que en un término de 5 días remitan la información de respaldo que estimen correspondiente.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los auditores de la Contraloría General delegados para cumplir con la acción de control deberán garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en cumplimiento a lo expresado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

**b) A la defensa.-** Los servidores y ex servidores vinculados con la acción de control, al conocer el Oficio Resumen refuerzan su derecho al debido proceso, al tener la posibilidad de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crean asistidos y presentar pruebas de descargo a las que se presenten en su contra de acuerdo a lo tipificado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal h).

**c) De contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.** Quienes se encuentran inmersos en la acción de control, deberán contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, aspecto que se encuentra garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal b).

**8.- Notificación y Convocatoria Conferencia Definitiva:** Es importante señalar en esta etapa propuesta, que los auditores preparan la notificación para la convocatoria a la conferencia definitiva, con un término de 5 días de posterioridad a la recepción de la documentación de descargo de los servidores públicos, para el correspondiente análisis de la documentación recibida. Concluido el término, se procede a la notificación y convocatoria a la conferencia definitiva de resultados del examen especial.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los servidores y ex servidores que tienen relación con la acción de control, son comunicados para que asistan a la conferencia final, aspecto legal que garantiza que las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces, lo cual se encuentra tipificado en la Constitución de la República del Ecuador artículo 86 numeral 2, literal d).

**b) A la defensa.-** Los controlados que asistan a la conferencia final en la cual se comunicarán los resultados de la acción de control, tienen como garantía que, nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador artículo 76 numeral 7, literal a).

**9.- Desarrollo de la Conferencia Definitiva:** En esta etapa se da a conocer los resultados del examen especial y la clase de responsabilidad en la que a juicio del auditor hayan incurrido cada uno de los sujetos de control, información que deberá estar contenida en el oficio resumen de presunción de responsabilidades y a efectos de que ejerzan sus derechos se les concede 5 días, para entregar información justificatoria y explicativa.

**Derechos que protege**

**a) Debido Proceso.-** En el desarrollo de la conferencia final quienes asisten a la misma en su calidad de controlados tienen la garantía de ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones amparados en lo que

dispone la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal c).

**b) A la defensa articulo.-** Los servidores y ex servidores vinculados con la acción de control tienen la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crean asistidos y presentar las pruebas y contradecir las que se presenten en su contra de acuerdo a lo tipificado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal h).

**c) De contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.-** Quienes se encuentran inmersos en la acción de control, deberán contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, aspecto que se encuentra garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal b).

**10.- Informe Definitivo:** Transcurrido el plazo para la presentación de los documentos y la información justificatoria por parte de los controlados, los auditores proceden al análisis correspondiente y preparan el informen definitivo y el oficio resumen de resumen de responsabilidades en el que a su juicio han incurrido cada uno de los sujetos a los que se efectuaron el control, documentos que se remiten a la Dirección de Responsabilidades para el proceso ulterior.

**Derechos que protege:**

**a) Debido proceso.-** Los auditores de la Contraloría General delegados para cumplir con la acción de control deberán garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en cumplimiento a lo expresado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

**b) A la defensa articulo.-** Los servidores y ex servidores vinculados con la acción de control tienen la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crean asistidos y presentar las pruebas y contradecir las que se presenten en su contra de acuerdo a lo tipificado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal h).

**c) De contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.-** Quienes se encuentran inmersos en la acción de control, deberán contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, aspecto que se encuentra garantizado en el artículo 76 numeral 7 literal b).

De lo expuesto, se opina que en el proceso vigente para el establecimiento de presunción de responsabilidad conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Estado y el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, y en la propuesta que se sugiere en el presente estudio, se ofrece la oportunidad para que ejerzan el debido proceso en el cual se cumplan las etapas de forma clara, precisa, y completa; el derecho a la defensa para que el controlado tenga la oportunidad de presentar los descargos correspondientes y derivar en un resultado que no afecte su integridad; en el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, de su observación se obtiene la oportunidad para que se entreguen los justificativos debidamente fundamentados en los plazos y términos establecidos en la Ley.

#### **4.4. LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO.**

La responsabilidad administrativa se establecerá, a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales y el incumplimiento de las atribuciones funciones deberes y obligaciones, por lo que es conveniente citar a la Ley Orgánica del Servicio Público, que se constituye en una de las disposiciones de obligatoria aplicación y observación por parte de los servidores de las entidades y organismos del sector público.

La Ley Orgánica del Servicio Público fue expedida por la Asamblea Nacional, y promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 del 6 de octubre de 2010.

En el Capítulo I de la ley citada, trata sobre el servicio público, contiene los principios en los que se sustenta como la calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad, que promueven la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

Se refiere en cuanto al objetivo, que el servicio público y la carrera administrativa propenden el desarrollo técnico y profesional de los servidores para su mejoramiento y la eficiencia, eficacia, calidad y productividad del Estado y sus instituciones, con la conformación, funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión de talento humano.

En lo que respecta a la aplicación, para los miembros activos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el personal de carrera judicial, se regirán por sus leyes específicas y secundariamente por la Ley de Orgánica del Servicio Público.

En este capítulo se establece la definición de los servidores públicos que, son todas las personas que a cualquier forma o título, presten sus servicios o ejerzan un cargo dentro del sector público, en lo que respecta a los trabajadores de este sector, se indica que estarán sujetos al Código de Trabajo.

El Título II de la Ley Orgánica del Servicio Público, se refiere al ingreso al servicio público, con los requisitos entre los que se destaca, no encontrarse en interdicción civil, no ser deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente, no estar comprendido en algunas de las causales de prohibición para ejercer cargos público, presentar la declaración patrimonial juramentada.

En cuanto al nepotismo, se prohíbe a las autoridades nominadoras, designar, nombrar, posesionar y/o contratar en la misma entidad, a sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, a su cónyuge o con quién mantenga unión de hecho, esta prohibición con su respectivo contenido se extiende a los miembros de cuerpos colegiados o directorios.

Los nombramiento o contratos emitidos sin observar lo expuesto, causará la destitución de la autoridad nominadora que designe o contrate, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que hubiere lugar.

Se encuentran prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, las personas contra quienes se hubiere dictado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito y en general quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a los organismos e instituciones el sector público.

El Contralor General del Estado o el Ministro de Relaciones Laborales, por iniciativa o a pedido de la ciudadanía, solicitarán por escrito en forma motivada, la remoción inmediata del servidor que estuviera impedido de serlo, para lo cual se llevará adelante el sumario administrativo, respetando el derecho a la defensa y al debido proceso.

En este capítulo se indica que, ninguna persona desempeñará al mismo tiempo más de un puesto o cargo público, se exceptúa de esta prohibición a los docentes de la Universidades Públicas y Privadas legalmente reconocidas, siempre que el ejercicio de la docencia no interfiera en el desempeño de la función pública, se incluye en esta prohibición a las autoridades o sus delegados, que integran directorios y organismos del sector público, la inobservancia de lo expuesto será motivo de remoción y pérdida e todos los puestos.

El reingreso al sector público para los servidores que recibieron indemnización, se lo efectuará si devuelve el monto recibido, para cargos provisionales y de libre nombramiento y remoción no deberán devolver la indemnización.

Los servidores públicos legalmente destituidos, no podrán reingresar al sector público en un período de dos años, además su reingreso no podrá realizarse a la misma institución de la que fue destituido.

Se indica en este capítulo, las clases de nombramiento que son: permanentes, provisionales, de prueba, de libre nombramiento y remoción, de período fijo, los que deben rendir caución, los mismos que deberán ser registrados en el plazo de quince días en la unidad de talento humano de respectiva entidad, y no se registrarán los nombramiento o contratos que no cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

El Título III de la Ley Orgánica del Servicio Público, contiene los deberes de los servidores públicos, de respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas conforme al contenido de esta Ley en estudio, las obligaciones de su puesto, la jornada de trabajo, atención debida al público, someterse a evaluaciones, custodiar y cuidar la documentación y la información que tenga bajo su responsabilidad.

En lo que respecta a los derechos de los servidores, contempla el gozar de la estabilidad del puesto, de las prestaciones legales, percibir la remuneración justa, recibir indemnizaciones por supresión de su puesto, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, gozar de vacaciones, licencias, ser restituidos a su puesto a los cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia.

Son derechos, demandar el reconocimiento o reparación de sus derechos, gozar de protecciones y garantías y las demás que establezcan la Constitución y la ley.

Se considera en esta Ley, como prohibición, el abandonar injustificadamente su trabajo, ejercer otro cargo o desempeñar actividades ajenas o extrañas a su puesto, retardar el oportuno despacho en la prestación de servicio, privilegiar la prestación de servicio a familiares o recomendados, ordenar la asistencia a los actos públicos, abusar de su autoridad, ejercer actividades electorales.

Son prohibiciones, paralizar a cualquier título los servicios públicos, mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, resolver asuntos, emitir informes o tramitar contratos por sí o por interpuesta persona para beneficiarse, solicitar o recibir dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en bienes o dinero, recibir ingresos complementarios, las demás establecidas por la Constitución, las leyes y los reglamentos.

En lo que respecta al contenido del régimen disciplinario, indica esta ley que el servidor público que incumpliere las obligaciones o contraviniera las disposiciones de la Ley, su reglamento y disposiciones de la materia, incurrirá en responsabilidad administrativa, que será sancionada disciplinariamente, para lo cual se aplicará lo que corresponde a faltas leves y graves, sin perjuicio de la acción civil o penal a que hubiere lugar.

Cuando se trate del sumario administrativo se observará lo dispuesto en la Ley, en lo que se refiere al proceso administrativo, oral, motivado, que se lo ejecutará en aplicación de las garantías del debido proceso, por el cual la administración pública determina o no el cometimiento de las faltas administrativas.

Los servidores públicos que fueren suspendidos o destituidos, podrán demandar o recurrir ante la Sala de lo contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos. Si el fallo de la Sala o del Juez fuere favorable al servidor, será restituido a su

puesto de trabajo, en este apartado se indica cómo se procederá, la forma de pago, y todo el proceso para llevar adelante el cumplimiento del fallo.

En cuanto a la cesación de funciones se presentan los siguientes casos: por renuncia voluntaria, incapacidad absoluta o permanente, supresión de puesto, pérdida de los derechos de ciudadanía, remoción en puesto de libre nombramiento, destitución, revocatoria del mandato, ingresar al servicio público sin ganar el concurso de méritos y oposición, acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, jubilación, compra de renuncia con indemnización, muerte, y los demás casos previstos en esta Ley.

“Las causales de destitución se presentan por incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, abandono injustificado el al trabajo, haber recibido sentencia condenatoria por los delitos de cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento ilícito y los demás señalados en la Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, Capitulo 2, Artículo 10).

Son causales de destitución, recibir cualquier clase de dádiva, regalo, dinero, ingerir licor o hacer uso de drogas en su trabajo, injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes, compañeros, incurrir en el lapso de un año en más de dos infracciones que impliquen suspensión sin goce de sueldos, quebrantar las prohibiciones prevista en esta Ley, suscribir u otorgar contratos contraviniendo las disposiciones, realizar actos de acoso o abuso sexual, haber obtenido la calificación de insuficiente, ejercer influencia o presiones en trámites, atentar contra los derechos humanos., las demás previstas en esta Ley”.

En el Título IV de la Ley Orgánica del Servicio Público, trata sobre la Administración del Talento Humano, este sistema estará a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales y las Unidades de Administración de Talento Humano de cada entidad u organismo del sector público.

El Ministerio de Relaciones Laborales es el organismo que le compete, en el ámbito que le determina la Ley, ejercer la rectoría de las remuneraciones, propone las políticas de Estado y de Gobierno que se refieran a la administración de los recursos humanos, efectuar el control administrativo mediante inspecciones, supervisiones o evaluaciones de gestión en la administración central, realizar estudios técnicos relacionados con las remuneraciones e ingresos, elaborar y mantener un sistema de información de los temas que le compete, determinar la aplicación de políticas, requerir la información de las unidades de talento humano, emitir criterios, las demás que le asigne la Ley.

Por su parte las unidades de Administración del Talento Humano del sector público, tienen como atribuciones y responsabilidades, el cumplir y hacer cumplir la Ley, su reglamento, resoluciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, Elaborar los proyectos de estatutos, normativa interna y demás instrumentos normativos del talento humano, administrar el Sistema Integrado de Desarrollo Institucional, Talento Humano y Remuneraciones, realizar los procesos de movimiento de personal, estructurar la planificación anual del talento humano.

Estas unidades administrativas, deben aplicar las normas técnicas y demás disposiciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, realizar la evaluación del desempeño, asesorar sobre la aplicación de la Ley y disposiciones, poner en conocimiento del órgano rector sobre el incumplimiento de la legislación del talento humano, participar en el interior de sus instituciones en preparación de planes y proyectos institucionales, aplicar el subsistema de selección de personal, receptar quejas y renunciaciones, coordinar la capacitación y las demás establecidas en la Ley su reglamento y demás disposiciones.

El sistema integrado de desarrollo del talento humano del servicio público, se encuentra integrado por los siguientes subsistemas, de planificación

del talento humano, clasificación de puestos, reclutamiento y selección formación y capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño.

El Título VI de la Ley Orgánica del Servicio Público indica sobre la carrera del servicio público, y se refiere a la estabilidad de los servidores públicos, quienes son excluidos, de la carrera docente, cuales son de libre nombramiento y remoción, los requisitos para el ingreso, de la pérdida de la carrera y las garantías adicionales.

El Título VII de la Ley Orgánica del Servicio Público se refiere al ejercicio de las acciones y prescripciones y en el tema del derecho a demandar, señala también que la servidora o servidor público sea o no de carrera, tendrá derecho a exigir el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley, para lo cual tiene el plazo de noventa días contados desde la notificación.

Los derechos a demandar caducarán en el término de noventa días, contados desde la fecha que pudieron ser efectivos. Las acciones que concede la Ley, que no tuvieren término especial, de igual manera prescribirán en noventa días, que se contará desde la fecha que se le notificó personalmente al servidor con la resolución que lo perjudica, la prescripción será declarada por el órgano de administración de justicia competente, por cualquiera de las partes como acción o excepción.

El Título VIII de la Ley Orgánica del Servicio Público, contiene el ámbito y objeto de las remuneraciones e indemnizaciones el sector público, señalando que rige para las entidades y organismos determinados en esta Ley con las correspondientes excepciones.

El Título IX de la Ley Orgánica del Servicio Público, señala sobre las remuneraciones, su concepto, aplicación, régimen, principios, forma de pago., y además honorarios.

Puntualiza en este apartado la prohibición de que, ningún servidor público, a más de su remuneración presupuestariamente establecida, no podrá pedir al Estado o a particulares, pago alguno en dinero, especie u otros valores, ventajas o dádivas, entre las prohibiciones también se encuentran el percibir dos o más remuneraciones.

Señala este Título que los valores de remuneraciones y pensiones de los servidores públicos, son intransferibles e inembargables, excepto para el pago de los alimentos debidos por Ley, adiciona información relacionada con accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Según lo dispuesto en esta Ley Orgánica de Servicio Público, el Ministro de Finanzas y todos los funcionarios encargados del egreso de fondos públicos, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo señalado en otras leyes sobre la materia, y corresponderá el control a la Contraloría General del Estado.

La autoridad o los servidores que contravinieren las disposiciones de esta Ley, su reglamento, serán personal y pecuniariamente responsables de los pagos indebidos.

El Título X de la Ley Orgánica del Servicio Público expresa que son organismo de control en el ámbito de sus competencias, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio de Finanzas, La Contraloría General del Estado y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El Título XI de la Ley Orgánica del Servicio Público prevé que el incumplimiento de las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales, acarreará la destitución de las autoridades nominadoras, y serán responsables personal y pecuniariamente, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a las que hubiere lugar, y será nulo cualquier decreto, acuerdo o resolución que viole esta norma.

El incumplimiento de lo dispuesto en este título acarreará la responsabilidad administrativa a que dé lugar, por cuanto se trata de pagos relacionados con un derecho.

Las Disposiciones Generales de la Ley Orgánica del Servicio Público se refieren, la Primera, a la indemnización por supresión de partidas del personal de las instituciones y organismos del sector público, y el correspondiente procedimiento para el cálculo.

La Sexta Disposición de la Ley Orgánica del Servicio Público enuncia, que el incumplimiento de las políticas, normas, e instrumentos técnicos, será comunicado a las autoridades, al Ministerio Laboral y a la Contraloría General del Estado, a efectos que se determinen las responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

Por su parte en la Disposición Décima se señala que, el Ministerio Laboral podrá intervenir en las Unidades de Administración de Talento Humano de las entidades de la Función Ejecutiva, mediante informes motivados de gestión de control y podrá establecer responsabilidades y sanciones administrativas a que hubiere lugar.

La Disposición Décimo Séptima expresa que el servidor que permitiere el ingreso o ascenso de personas en el servicio público, sin que se haya efectuado el concurso de méritos y oposición, incurrirá en responsabilidades administrativas, sin perjuicio de las acciones que el organismo de control determine.

La Disposición Vigésima Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público, expresa que las normas, políticas emitidas por el Ministerio Laboral, se sujetarán a la estricta aplicación de la Constitución, tratados y convenios internacionales, que establecen derechos para los servidores públicos, las autoridades y funcionarios del citado Ministerio, que en el ejercicio de sus

funciones causen perjuicio serán administrativa, civil y penalmente responsables.

La Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) muestra que los procesos judiciales pendientes y los trámites iniciados con anterioridad a la Ley, continuarán sustanciándose hasta su conclusión con las normas de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicado en el Registro Oficial No 16 de 12 de mayo de 2005 y sus reformas.

En las Disposiciones Finales de la Ley Orgánica del Servicio Público, se encuentran temas relacionados a indicar que la Ley del Servicio Público por ser orgánica prevalecerá sobre las ordinarias que se opongan y las orgánicas expedidas con anterioridad a la Ley.

Como resumen de este capítulo se expone lo siguiente:

Del análisis de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de la Contraloría General del Estado, y su Reglamento, El Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades la Ley Orgánica del Servicio Público, en síntesis se comenta, que al asumir un cargo público se contraen múltiples deberes y obligaciones, que constan en las citadas disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, que rigen el quehacer de la función pública y que su cumplimiento se deriva en compromisos que se deben asumir con el máximo grado de eficiencia y eficacia y adoptar medidas de prevención para, proteger y precautelar los recursos estatales.

La función pública se caracteriza y se fundamenta en principios, entre otros, el deber de obligación, básico en toda organización administrativa, en virtud del cual el funcionario debe cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República del Ecuador, leyes, reglamentos y más disposiciones vigentes, para la real prestación de los servicios por parte de quien trabaja al servicio del Estado, en función del bien colectivo.

En las disposiciones expuestas en forma correlacionada, se indica que, las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidoras y servidores, gozan de la presunción legal, de que son legítimas, coherente con el derecho al debido proceso establecido como la garantía básica, señalada en el artículo 76 de la Carta Magna, que trata sobre la presunción de inocencia.

Al examinar la gestión pública, los hechos u omisiones de las servidoras y servidores públicos, la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, y a base de los resultados de las auditorías, practicadas por la Contraloría General del Estado, se determine que no actuaron con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, o si los hechos o acciones atribuibles por dolo y se tipifican en leyes penales, se determinará las responsabilidades a que hubiere lugar y los indicios de responsabilidad penal según el caso.

Por otra parte, la gestión pública se basa en la aplicación obligatoria y técnica que imponen La Ley Orgánica del servicio Público, su Reglamento y demás disposiciones sobre la materia, el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano conformado por los Subsistemas de Planificación del talento Humano, Clasificación de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Formación, Capacitación, Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño, necesarios, para el logro de los objetivos y metas propuestas.

## **CAPITULO V: LEGISLACIÓN COMPARADA**

Para tratar sobre este tema, se consideró la legislación y normativa de España, Venezuela, Argentina y Costa Rica, en lo que corresponde a la determinación de la responsabilidad administrativa y la forma y estructura que en cada uno de estos países lo llevan adelante.

Inicialmente se puede apreciar cierta diferencia con nuestro país, en cuanto al procedimiento administrativo para determinar responsabilidades a los funcionarios públicos, puesto que en los países mencionados se denomina a este proceso como régimen disciplinario.

### **5.1. ESPAÑA**

En España tienen el Estatuto Básico del Empleado Público, el mismo que contiene normativa aplicable al régimen disciplinario o administrativo de los funcionarios y/o servidores públicos. En el estatuto se presentan los principios rectores que se le atribuyen al derecho disciplinario.

En lo que respecta a semejanza con nuestra legislación, en la de los países citados se puede apreciar que al momento de determinar la responsabilidad administrativa si se encuentran indicio de algún tipo penal, inmediatamente se suspende el proceso disciplinario y se envía el informe al Ministerio Fiscal lo que en nuestro país es la Fiscalía General del Estado.

Para tratar sobre el procedimiento disciplinario como se le denomina en este país, cabe citar a (PALOMAR, 1997, n/p) que indica: “El procedimiento disciplinario consta de cuatro fases: Iniciación, Ordenación y desarrollo, Terminación y Ejecución e inejecución de sanciones.”

De las cuales se pueden derivar sanciones como: represión o llamada de atención (apercibimiento), separación del servicio, suspensión de funciones entre otras que son consideradas faltas muy graves, graves y leves.

## 5.2. COSTA RICA

En cuanto a la legislación en Costa Rica, tiene la Ley General de la Administración Pública.

En la citada ley contiene el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa a los funcionarios públicos, el mismo que inicia como fase preliminar la de la investigación, para abrir o no un proceso administrativo, esta acción no tiene normativa específica aplicable, sino que es potestad de la Administración Pública realizar la investigación, con ello se protege al funcionario y también se respeta la presunción de inocencia.

De la manera expuesta, se puede apreciar que se garantiza el procedimiento administrativo, en los casos que se comprobare que el funcionario es responsable. Esta afirmación tiene apoyo en un fallo de la Sala Constitucional de Costa Rica que además de garantizar los principios constitucionales también le proporciona al funcionario el derecho a la defensa, para que presente las debidas pruebas y de esta forma comprobar o no si es necesario abrir un procedimiento administrativo del tipo disciplinario.

En la (Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, 1978, No. 6227, Artículos 199) en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos frente a terceros, señala que el funcionario público responde personalmente si se comprobare que actuó con dolo o culpa grave, para fundamentar este comentario se cita el “Artículo 199.- 1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo”.

Otra sección de esta ley contempla la responsabilidad disciplinaria del servidor público, pues tal y como se establecen sanciones también se le garantiza el derecho a la defensa con la llamada “formación previa de expediente, y con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia; cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en ejercicio de una facultad delegada, el delegante será

responsable; deberá tomarse en cuenta la naturaleza y la jerarquía de las funciones desempeñadas”. Como se indica en los artículos de la (Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, 1978, No. 6227, Artículos 211, 212 y 213)

Al referirse al procedimiento administrativo el tratadista (Rojas Franco, 2007, p.390) sostiene que: “Si al tramitarse el procedimiento administrativo sancionador, se estima que las infracciones pudieran ser constituidas también de un delito (penal), se suspende el proceso judicial contencioso, hasta que se resuelva el procesal penal, o viceversa”.

Lo citado ocurre en Costa Rica, en tanto que en Ecuador si se determinan índices de responsabilidad penal se envía directamente el o los informes a la Fiscalía General del Estado para que inicie el proceso que corresponde.

### **5.3. ARGENTINA**

La responsabilidad administrativa en Argentina, tiene su fundamento en la Constitución de la Nación, y en sus disposiciones se determina el tipo de sanciones para sus autoridades, las mismas que son similares a la legislación ecuatoriana, tales como remoción del cargo, sometimiento a juicio. (Constitución de la Nación Argentina versión electrónica en:<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>)

Cabe señalar que en Argentina “no hay distinción entre funcionarios y empleados que pertenecen a la Función Pública” sobre este texto comenta (DROMI, n/a, p.1034).

De lo expuesto, se indica que al no haber distinción entre funcionarios y empleados, no se podría considerar factores para establecer la responsabilidad directa e indirecta respectivamente, de acuerdo al cargo que ocupe.

Por su parte la “La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha entendido que el poder disciplinario se funda en el poder jerárquico, siendo aquel una emanación lógica del mismo, así como que en razón de la organización jerárquica de la administración el mantenimiento de la disciplina corresponde a quien el ordenamiento otorga dicha competencia. En igual sentido, la Corte Nacional ha entendido que la potestad sancionatoria es inherente a la administración pública y apareja una manifestación de autoridad jerárquica”. (Capacitación Jurídica en Educación. Módulo II. Derecho Disciplinario. Recuperado de: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf>)

En Argentina al igual que en Ecuador surge un derecho sancionatorio derivado de la determinación de responsabilidad a los funcionarios públicos, sea civil, política o penal.

La diferencia radica en que en el mencionado país mantiene en varios cuerpos legales, lo que se denomina responsabilidad disciplinaria y se establece un régimen disciplinario según la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional o Ley N. 25.164 y también la Ley N° 26.857 modificatoria de la ley N. 25.188 la cual corresponde a la Ley de Ética de la función pública, en Ecuador el régimen disciplinario consta en un solo cuerpo normativo que es la Ley Orgánica de Servicio Público.

#### **5.4. VENEZUELA**

En este país, la normativa en cuanto a los procesos administrativos se encuentra señalada en la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo y para garantizar los principios constitucionales se encuentran establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, además de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

La Constitución de ese país contempla que el “ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación del poder o por la

violación de esta Constitución o de la ley; el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran las o los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos siempre que sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículos 139 y 140).

Existe también el régimen disciplinario para los funcionarios públicos el cual está establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública en el cual se determinan sanciones disciplinarias como: amonestación escrita o destitución del cargo dependiendo de las causales en las que haya incurrido el funcionario público.

Por su parte el funcionario público tiene la posibilidad de interponer recursos por la vía administrativa y jurisdicción contencioso administrativa, para garantizar el principio constitucional del debido proceso y de esta manera evidenciar el cumplimiento de los principios de la administración pública consagrados en la (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 141) los cuales son: “principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

La determinación de las sanciones disciplinarias como: amonestación escrita o destitución del cargo dependiendo de las causales en las que haya incurrido el funcionario público y el procedimiento de los recursos por la vía administrativa y jurisdicción contencioso administrativa, son similares a las que se aplica en Ecuador y que consta en la Constitución de la Republica, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica del Servicio Público.

## **CAPÍTULO VI. PROCESO LEGAL**

### **6.1. Caso Práctico**

Para desarrollar el presente capítulo relacionado con un caso práctico, se expone a continuación un examen especial practicado por la unidad de Auditoría Interna de la Contraloría General del Estado en el Ministerio, el mismo que reúne el proceso desde el inicio de la acción de control, hasta el establecimiento de la responsabilidad administrativa y su posterior trámite de resolución.

Ref. Informe AI-0049-2011      Aprobado el      03-03-2011

Cargo y Firma: Control de Calidad de Informes

Quito, xxxxxx

Señor doctor

**Contralor General del Estado**

Presente.

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial a las actividades administrativas y al cumplimiento de los planes de trabajo de la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Personal del Ministerio, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de marzo de 2010.

Nuestro examen se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría

Gubernamental emitidas por la Contraloría General. Estas normas requieren que el

Examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y documentación examinada, no contiene exposiciones erróneas de carácter significativo y se hayan efectuado de conformidad a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza especial de nuestro examen, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones, que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

Dios, Patria y Libertad

FIRMA

**Director de Auditoría Interna de la Contraloría General del Estado en el Ministerio**

## **CAPÍTULO I**

### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

#### **Motivo del examen**

El examen especial a las actividades administrativas y al cumplimiento de los planes de trabajo de la Dirección de Recursos Humanos, se realizó de conformidad con el plan anual de control para el año 2010 de la Dirección de

Auditoría Interna del Ministerio; a la orden de trabajo 00124 DAI de 18 de enero de 2010, la autorización del señor Contralor General, mediante nota inserta en el memorando 228-DAI de 12 de mayo de 2010, a lo dispuesto en el oficio 04216 DAI de 20 de mayo de ese mismo año; y nota inserta en el memorando 003452 DRH de 7 de marzo de 2010, por el Subsecretario Administrativo.

### **Objetivo del examen**

- Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de control interno, relacionadas con las actividades administrativas, cumplimiento de los planes de trabajo.

### **Alcance del examen**

El examen especial a las actividades administrativas y al cumplimiento de los planes de trabajo de la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Personal del Ministerio, comprendió el período desde el 1 de enero de 2008, hasta el 31 de marzo de 2010.

### **Limitación al alcance**

Mediante memorando 3022-DAI de 27 de mayo de 2010, se solicitó a la Directora de Recursos Humanos, información relacionada con los procesos de concursos de merecimiento y oposición internos y externos; de la cual no proporcionó las bases de los concursos por cada convocatoria, metodología utilizada en el proceso de selección y el listado de las personas que pasaron en cada fase; además hubo limitación de acceso en el sistema, relacionado con los resultados y ponderaciones de las evaluaciones de desempeño del personal. Adicionalmente, no se obtuvo información relacionada con el estado y trámite de denuncias y sanciones administrativas y el detalle de acumulación de vacaciones, por lo que estos componentes no fueron objeto de análisis.

### **Base legal**

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Constitución de la República del Ecuador.

- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.
- Ley Orgánica del Servicio Público.
- Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo del Ministerio
- Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio.
- Reglamento para el reclutamiento, selección y ascensos del personal.
- Normas de Auditoría Gubernamental.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.

### **Estructura orgánica.**

La Dirección de Recursos Humanos, se encuentra en el nivel auxiliar o de apoyo dentro de la estructura organizativa del Ministerio, de conformidad con el artículo 10, letra c) del Reglamento Orgánico Funcional. Este nivel jerárquico, corresponde a los procesos habilitantes, que tienen a su cargo las actividades complementarias para ofrecer ayuda material, de procedimientos o servicios internos a todos los niveles y unidades administrativas a fin de que cumplan con sus funciones. Los Departamentos de Personal y Salud y Servicios Asistenciales, son parte de la Dirección de Recursos Humanos.

### **Funciones de la Dirección de Recursos Humanos**

- Administrar el personal en los aspectos de reclutamiento, selección, clasificación de puestos, valoración de cargos y evaluación de desempeño con indicadores cuantificables, estímulos y sanciones, psicología laboral, motivación; y, ejercer supervisión del régimen disciplinario en general;
- Controlar la administración de los servicios de salud, asistenciales, seguros, recreativos y convenciones;
- Programar y coordinar la Capacitación y desarrollo profesional de los servidores del Ministerio;

- Autorizar los gastos de todos los componentes remunerativos de los servidores de la institución;
- Preparar los manuales, reglamentos, instructivos, procedimientos, relacionados con la Administración de los Recursos Humanos;
- Supervisar el desempeño del personal a su cargo y efectuar su evaluación periódicamente, promoviendo la armonía y el ambiente de trabajo en equipo;
- Las demás que le sean asignadas por la Alta Dirección.

### **Funciones del Departamento de Salud y Servicios Asistenciales**

- Prestar atención médica, dental y asistencia social al personal de la institución;
- Prestar servicios asistenciales y de trabajo de grupos, así como investigar y diagnosticar problemas socio-económicos del personal;
- Realizar programas permanentes y continuados de medicina preventiva para el personal de la institución, control anual del funcionario y empleado, planificación familiar, educación para la salud y otros; y,
- Recomendar la dieta terapia e impartir educación nutricional.

### **Monto de recursos examinados**

Las Direcciones Financiera y Administrativa, son las unidades encargadas del manejo presupuestario y adquisiciones, que son solicitadas por la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Salud de conformidad con las actividades programadas y lo señalado en el plan de adquisiciones aprobado para cada unidad.

### **Servidores relacionados.**

#### **Anexo 1**

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Archivo de documentación y registro en la base de datos dificulta la ubicación de la información.**

La Unidad de Archivo de la Dirección de Recursos Humanos, para la clasificación, organización y estructura de la documentación, no cuenta con un sistema informático o con la elaboración de una hoja electrónica de datos Excel, dificultando la entrega oportuna y ubicación de la información, así como el servidor que la generó, puesto que el ingreso y reporte de ésta es manual. Al respecto, la Sección Segunda.- Subsistema de custodia de documentos, numeral 1. Archivo de las unidades administrativas del Manual del Sistema de Administración y Custodia de Documentos del Ministerio, señala que todas las unidades administrativas, a más de contar con un archivo físico, deberán contener el respaldo magnético respectivo.

Se observó que la información relacionada con la ejecución de los concursos de méritos y oposición para ocupar varias vacantes a nivel nacional en los años 2008 y 2009; no se encontraba organizada, al no estar agrupada por procesos y concursos; además, estaba archivada en espacios diferentes, sin secuencia numérica y referencia de entrega del funcionario encargado del procedimiento que facilite el archivo respectivo, situación que dificultó la ubicación de los documentos.

El Manual del Sistema de Administración y Custodia de Documentos del Ministerio, fue expedido mediante Acuerdo 024-CG de 7 de noviembre de 2007, numeral III.- Funciones, de la Sección Primera Subsistema de Administración de Correspondencia, letras f) y g) señalan como funciones de la Secretaría y Archivo de las unidades administrativas del Ministerio, clasificar,

organizar, archivar y conservar la documentación de la Dirección; además, el proporcionar oportunamente los datos que constan en archivos magnéticos y físicos.

Los expedientes individuales de información de los servidores de la Institución, no se encuentran actualizados, tanto en la base de datos como en los archivos manuales, puesto que los documentos no fueron remitidos oportunamente por los servidores de la matriz, direcciones regionales y delegaciones provinciales; además, debido al flujo de información que maneja la Dirección de Recursos Humanos, retrasó la actualización de la misma.

Algunos de los documentos de los expedientes y en el registro de la base de datos

administrado por la Dirección de Recursos Humanos, no consta el nombre y fecha del servidor que fue el responsable de recibir y revisar la información presentada por el personal de la Institución, previo a su archivo y registro en el mismo; por lo que no se consideró la Normas de Control Interno 300-07, Información actualizada del personal, que señala que los expedientes del personal deben contener la información veraz y oportuna que permita la toma de decisiones, además indica que el área de personal o quien haga sus veces, verificará si la información presentada por el personal en copia simple, reúne los requisitos de legalidad y veracidad pertinentes.

Durante la revisión de los expedientes del personal nuevo ingresado en los años 2008, 2009 y 2010 con el encargado de la Unidad de Archivo de la Dirección de Recursos Humanos, no se ubicaron 12, o constaban con notas de prestados, sin identificación del solicitante y fecha de préstamo, así mismo no se llenó, ni registró ningún documento o formato donde conste esta información.

Al respecto, no se consideró lo previsto en la sección VII. Suministro de información, préstamo, devolución de documentos y recordatorio por falta de

restitución del material del Manual del Sistema de Administración y Custodia de Documentos del Ministerio, numerales 2.- Préstamo de documentos, 3.- Devolución de documentos prestados y 3. Recordatorio de documentos no restituidos, indican el procedimiento a seguirse antes, durante y después de la entrega de documentos a funcionarios y servidores de la Institución, debidamente autorizados por la autoridad competente, para lo cual llenarán el formulario denominado “...*Préstamo de Documentos.*”, el original deberá estar en el archivo y la copia se la entregará al solicitante. Este documento servirá al encargado de archivo para controlar la información prestada, solicitante y el tiempo transcurrido desde la solicitud de préstamo.

**Puntos de vista del ex encargado de la Unidad de Archivo de la Dirección de Recursos Humanos.**

Con comunicación sin número de 18 de febrero de 2011, el ex encargado de la Unidad de Archivo de la Dirección de Recursos Humanos, indicó:

*“...Como es de su conocimiento en el Ministerio existe una unidad especializada y encargada de la implementación de sistemas en la institución, por lo que la ausencia del sistema por usted mencionada no era de mi responsabilidad.*

*Yo recibía directamente la documentación de manos de los Analistas, quienes eran los responsables de la organización de los concursos de méritos; esta documentación era inmediatamente archivada de acuerdo a las disposiciones de cada uno de ellos.*

*El archivo principal de la correspondencia tanto interna como externa, que llegaba*

*A la Dirección, si bien es cierto, físicamente estaba dentro del área del Archivo, esa documentación era manejada directamente por todo el personal de la Dirección de*

*Recursos Humanos y a veces me solicitaban personalmente.*

*Hasta el momento de mi salida toda la documentación tanto interna como externa, en la Secretaría de la Dirección de Recursos Humanos, era responsabilidad de otra persona y no mía, yo recibía solo para archivar en los expedientes, actividad que era llevada a cabo inmediatamente.*

*En cumplimiento a lo que dice el Manual de Administración y Custodia de Documentos, siempre solicité la presentación del formulario “Préstamo de Documentos”, para poder facilitar la documentación requerida; sin embargo de esto, debo indicar a usted que existían ciertas excepciones cuando la documentación era requerida por la Alta Dirección. Una vez devuelta, era ubicada en el sitio respectivo...”*

Al respecto, con memorando 385 DRH de 22 de febrero de 2008, el ex Director de Recursos Humanos, asignó al Asistente Administrativo B, entre otras funciones, las siguientes:

*“...Responsable custodio de administrar y actualizar los archivos personales de los servidores de la Contraloría tanto en el sistema informático como de archivo físico...”*

*“...Codificar todos los documentos previo archivo en expedientes personales de la institución...”*

*“...Administración, actualización, manejo, archivo y custodia de los documentos de la dirección, expedientes personales de la institución...”*

*“...Informar a la señora (...) periódicamente del estado de los archivos físicos e informáticos...”*

Los artículos 76 y 78 del Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, establecen la procedencia de la entrega-recepción de archivos y registros, cuando los servidores son reemplazados de forma temporal o definitiva y el proceso a seguirse entre los servidores entrante y saliente, cuya diligencia se dejará constancia en la

suscripción del acta respectiva; aspectos que no fueron mencionados, ni se adjuntó documentos, que estaban bajo la administración del Asistente Administrativo B.

La falta de control en la administración, custodia, entrega-recepción de documentos y sistematización del archivo, ocasionó que la información no sea ubicada, se desconozca la persona a quien se le facilitó y el tiempo desde que ésta no se encuentra en los archivos; además, la Unidad de Archivo no cuenta con reportes de detalle y respaldos en medios magnéticos de la información generada por la Dirección de Recursos Humanos.

### **Conclusión:**

El archivo físico de la Dirección de Recursos Humanos, no se encuentra debidamente organizado, numerado e ingresado en un sistema o en un programa informático en formato electrónico, que facilite la ubicación de la información, ocasionando que ésta no sea proporcionada con oportunidad; no se cuente con respaldos magnéticos estructurado por procesos, servidor que generó y entregó la documentación.

### **Recomendaciones:**

#### **Al Director de Recursos Humanos**

1. Dispondrá al servidor encargado del archivo de la Unidad, organice la información ingresada por componentes y elabore una hoja electrónica de datos, que contenga lo siguiente: fecha de ingreso, ubicación (número de percha), número de expediente, detalle del contenido, número de fojas útiles, persona que entregó la información y observaciones; lo que permitirá la ubicación de documentos de forma ágil y oportuna.

2. Dispondrá al encargado del archivo y al personal que custodia información, utilicen el formulario de préstamo de documentos y registre los movimientos de

la documentación en una hoja electrónica, además llevarán un control periódico sobre el tiempo de tenencia de los documentos prestados, lo que permitirá la ubicación de la información y la persona solicitante.

3. Dispondrá a los servidores, encargados de la elaboración y administración de documentos, que previo a la entrega de éstos al archivo de la Unidad, consoliden y organicen la información por etapas, para lo cual elaborarán expedientes individuales, numerarán y sumillarán las fojas, posteriormente, mediante un memorando que contenga el detalle de cada cuerpo, procederá con la respectiva entrega-recepción al encargado del archivo.

4. Dispondrá al personal encargado de la administración informática del sistema, que en el módulo de los expedientes individuales, genere una columna adicional a la de observaciones, donde se identifique el nombre del funcionario encargado de la validación de los documentos y la fecha en que fueron receptados, para lo cual solicitará el apoyo de la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones; lo que permitirá mejorar el control en cuanto a la recepción, revisión, validación y registro de información.

**Licencias de choferes institucionales caducadas y sin registro en la base de datos administrado por la Dirección de Recursos Humanos.**

El Ministerio tiene una planta de 55 choferes a nivel nacional, los que se encuentran bajo el control del Departamento de Transportes y Mantenimiento Vehicular; de la revisión en la base de datos de consultas de licencias para conducir vehículos de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Ecuador, con corte al 30 de septiembre de 2010, se observó que 10 servidores, no registran renovación de su licencia de conducir profesional, en el caso de los servidores que laboran en la Dirección Regional 1 y sus Delegaciones Provinciales de Los Ríos, El Oro y Santa Elena, se determinó que sus licencias de conducir fueron emitidas por la Comisión de Tránsito del Guayas, la cual no está actualizada con la base de datos de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial, por ejemplo, los

choferes de la Dirección Regional 1, cuentan con licencias vigentes en su renovación y tipo de categorización. En el caso de los servidores que laboran en Loja y Latacunga, no observaron los artículos 92 y 95 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, relacionada con la emisión, renovación y vigencia de las licencias de conducir.

En la base de datos administrado por la Dirección de Recursos Humanos y Servicios, en el módulo "...CAPACITACIÓN...", no se registró la información relacionada con la formación de chofer profesional, tipo de licencia, fecha de emisión y la Institución que emitió el documento y que en la columna de observaciones conste el término "...VERIFICADO EN ORIGINALES...", que facilite el control de las renovaciones de licencia de los choferes; por lo que no se consideró lo previsto en la Norma de Control Interno 300-07 Información actualizada del personal, que establece que los expedientes del personal contendrán la información básica de cada uno de los servidores de nombramiento y a contrato; el registro es responsabilidad de la unidad de personal o la que haga sus veces; además, de que verificará si la información presentada en copia simple, reúna los requisitos de veracidad y legalidad.

La falta de un registro íntegro de la información del personal, ocasionó que no se cuente con un adecuado historial de la capacitación formal de los choferes de la institución, además de cotejar la información con base de datos externas de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial y la Comisión de Tránsito del Guayas, que permitan validar los documentos emitidos por esas dependencias y el control de caducidad de licencias.

### **Conclusión:**

No se registró en la base de datos administrado por la Dirección de Recursos Humanos la capacitación formal de los servidores que ejercen las funciones de choferes, lo que ocasionó que no se cuente con un historial del otorgamiento

de títulos de chofer profesional y control sobre las renovaciones de licencias de conducir, multas e infracciones de tránsito.

### **Recomendaciones:**

#### **Al Director de Recursos Humanos.**

5. Dispondrá al analista de recursos humanos encargado del registro de la información en el sistema, incluya en el módulo de capacitación, la instrucción formal de los servidores de conformidad con las funciones que van a ejecutar en la

Institución; para el caso de los choferes, solicitará copias notariadas de los siguientes documentos: título de chofer profesional, licencias renovadas donde conste la escuela de formación que expidió el documento, las fechas de emisión y caducidad de la licencia, lo que permitirá mantener un adecuado control en el historial del expediente personal.

6. Solicitará como requisito para el otorgamiento de contratos y nombramientos, así como para la evaluación del desempeño de los choferes, un certificado del número de infracciones y puntos perdidos a la fecha juzgados y por juzgar, otorgado por las Direcciones y Jefaturas Provinciales de Tránsito de la Policía Nacional y de la Comisión de Tránsito del Guayas, en los casos respectivos; información que podrá también ser cotejada a través de las consultas en la página web de éstas instituciones.

#### **Manuales de administración de personal y automatización de los subsistemas.**

El artículo 41, letra a) del Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo del Ministerio, indica que la Dirección de Recursos Humanos, es la encargada de administrar el personal en cuanto a reclutamiento, selección, clasificación de puestos, valoración de cargo y evaluación de desempeño; su aplicabilidad se la efectúa a través de procesos normativos establecidos en el Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la institución, expedido mediante

Acuerdo 025-RH de 24 de noviembre de 2006; con el fin de especificar, actualizar y mejorar la gestión de la Dirección de Recursos Humanos, en la Disposición Transitoria Tercera, de este reglamento, se dispuso a esta dirección elaborar los Manuales de: Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral.

Para dar cumplimiento con esta disposición, el ex Director de Recursos Humanos, incluyó en el plan de trabajo anual para el año 2008, el estudio, preparación y elaboración de los manuales referidos, por lo que con memorandos 391, 395, 396, 398, 416 y 417 DRHDA de 22 de febrero de 2008, asignó este trabajo a un equipo conformado por Especialistas Técnicos de Recursos Humanos B y C, un Especialista Técnico Administración B, la supervisión de una Experto Supervisión Capacitación B y como líder del proyecto el Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo.

Con memorando 645-DAI de 20 de octubre de 2010, se solicitó al Director de Recursos Humanos y Desarrollo Administrativo, informe las fechas de cumplimiento de la referida disposición y los servidores que fueron designados para elaborarlos; además, indicar los parámetros de análisis utilizados para definir los perfiles profesionales, grados ocupacionales, escalas remunerativas y funciones de cada cargo.

Mediante memorando 4936-DRH de 30 de octubre de 2010, el Director de Recursos Humanos, indicó que asumió la Dirección el 1 de octubre de 2009, y que a esa fecha la Institución contaba con los siguientes cuerpos normativos:

- Reglamento para la selección, reclutamiento y ascensos del personal del Ministerio, mediante el proceso de concurso de méritos y oposición, emitido con Acuerdo 006-CG de 5 de febrero de 2009, y publicado en el Registro Oficial 535 el 26 de febrero de ese año.

Respecto de los Manuales establecidos en la Disposición Transitoria Tercera del referido reglamento, indicó:

*“...al no contar con personal adicional para que prepare los Manuales de Recursos*

*Humanos, se vio la necesidad de solicitar la contratación de una consultoría para iniciar un proceso de evaluación de competencias del personal en cuyos términos de referencia constaban los Manuales de Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral, para lo cual el señor Subsecretario Administrativo (E) a esa fecha, autorizó dicho pedido con sumilla inserta en el memorando No. 00050-RH de 05 de enero de 2010...”*

En cuanto a los parámetros definidos y utilizados para el ingreso de personal a la Institución, indicó lo siguiente:

*“...En el año 2008, el proceso de selección de personal se realizó mediante Concursos de Méritos y Oposición, en los cuales para la fase de méritos se analizaron y calificaron los documentos presentados por los aspirantes en las hojas de aplicación, conforme los requerimientos establecidos en la convocatoria; y en la fase de oposición se midieron los conocimientos y competencias mediante pruebas técnicas y entrevistas; proceso que se encuentra documentado en los archivos de esta Dirección...”*

*“... desde el año 2009 hasta la presente fecha, se ha llevado a cabo de conformidad con las disposiciones legales citadas en el Reglamento para la selección, reclutamiento y ascensos del personal del Ministerio...”*

Para definir los perfiles profesionales y grados ocupacionales según el cargo en la

Institución, el Director de Recursos Humanos y Desarrollo Administrativo, no indicó la existencia de un manual específico de funciones y responsabilidades, sin embargo señaló los siguientes parámetros:

*“...Perfiles Profesionales.- Se solicitó a los Directores de las Unidades Administrativas a las que pertenecían los puestos vacantes, determinar los requerimientos del perfil de exigencias para cada cargo. Grados ocupacionales y Escalas Remunerativas.- Los grados ocupacionales y escalas remunerativas corresponden a lo establecido en el Acuerdo No. 002-RH de 02 de enero de 2008, respecto al nivel superior y los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y para los niveles de mandos medios, profesional, administrativo y de servicios, de los servidores del Ministerio del Estado.*

*Funciones de cargo.- Los Directores de las Unidades Administrativas a las que pertenecían los puestos vacantes, fueron quienes designaron las atribuciones o responsabilidades a los ganadores de los concursos, de acuerdo a las necesidades de cada Dirección. Para las funciones de los cargos del nivel directivo, se tomó como base el Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo del Ministerio y sus Reformas...”*

En el memorando 0046 de 14 de enero de 2009, suscrito por el Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo, en calidad de ex Director de Recursos Humanos, encargado, informó a la Subsecretaria Administrativa lo siguiente:

*“...El Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, se encuentra elaborado la clasificación y valoración de puestos agrupados en los niveles directivos, mandos medios, profesionales, administrativo y servicio en un número de 22 puestos, en concordancia con el Acuerdo N° 002-RH de emitido por el señor Ministro, que establece los niveles y denominación del cargo y grado, posteriormente de acuerdo a la aplicación se puede desarrollar los de especialización que son 156 puestos, para lo cual se recomienda la*

*incorporación de personal para concluir el mismo a corto plazo, a futuro se brindará las orientaciones para mantener el sistema y participar en la actualización y ajustes del manual hasta su total implementación a nivel institucional. Fecha tentativa de entrega 21 de enero de 2009, el documento relacionado con los 22 puestos.*

*El Manual de Evaluación de Desempeño se encuentra desarrollado en la parte conceptual, procedimental, indicadores, catálogos de competencias técnicas, conductuales o de contexto, falta: la parametrización que consiste en establecer tipos de controles, informes, los candados para el manejo y uso del sistema, desarrollo de la aplicación informática con la participación de la Dirección de Informática. La capacitación e implementación en las direcciones nacionales y regionales. Fecha de entrega 27 de enero de 2009.*

*Reclutamiento y Selección de Personal se encuentra se encuentra en los últimos ajustes, fecha de entrega 29 de enero de 2009; y, el de Cultura Organizacional y Clima Laboral, está por desarrollarse.*

*Para la implementación, mantenimiento de los documentos técnicos indicados, ajustes y demás actividades, así como para el desarrollo del Manual de Cultura Organizacional y Clima Laboral, se solicita que se incorpore el personal que pertenece a Desarrollo Administrativo, en razón de que somos conjuntamente con el suscrito los responsables de la elaboración de los manuales, para lo cual se realizó la investigación, capacitación y pasantías en la SENRES...”*

Por lo expuesto anteriormente, la Institución aún no cuenta con los manuales citados en la Disposición Tercera del Reglamento en referencia, que definan la administración del personal por subsistemas; situación que también se observó en el manejo y registro de la información en un programa informático de base de datos en formato Microsoft Access, que contiene información general de los procesos administrativos, integrados en los siguientes módulos: Distributivo, Expedientes, Actualización, Elaboración de acciones, Acciones, Evaluación de

desempeño, Tiempo de servicio, Cambios administrativos, Control de personal, Compensación por movilización, Auto seguro, Reportes, Compensación por residencia, Empleados a nombramiento y a contrato, Asistentes Administrativos, Archivo, Consulta empleados, Subrogaciones, Juicios de insolvencia.

Los módulos del programa Microsoft Access fueron desarrollados, administrados y actualizados por la Especialista Técnico Informática C de la Dirección, según consta en el memorando 383 DRHDA de 22 de febrero de 2008, suscrito por el Ex Director de Recursos Humanos y el detalle de funciones informado por la servidora en el memorando 013 DRH de 20 de febrero de 2010; éste, al no ser un sistema informático, no se encuentra integrado a la red de la Institución, como lo están el SISCON, REGYCOM, SIRES, Sistema Integrado de Juicios, entre otros, que son administrados conjuntamente con la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones y las unidades usuarias.

El equipo conformado por servidores de la Dirección de Recursos Humanos y el Departamento de Desarrollo Administrativo, no concluyeron con la elaboración de los Manuales citados en la Disposición Transitoria Tercera y el artículo 23 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio; además, no consideraron el artículo 41, letra f) del Reglamento Sustitutivo Orgánico Funcional de la Institución, respecto de las funciones y atribuciones de estas Unidades y la Norma de Control Interno 300-01.- Descripción y análisis de cargos.

#### **Puntos de vista de la ex Administradora de Gestión de Personal.**

Con comunicación sin número de 11 de febrero de 2011, la ex Administradora de Gestión de Personal, entre otros aspectos, relacionados con la asignación de funciones para la elaboración de los manuales, indicó:

*“...los memorandos 0547 DRHDA y 398 de 5 de marzo de 2007 y 27 de febrero de 2008, en los cuales de manera consecutiva se asignó como líder y responsable del desarrollo del Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, así como de los de Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral de la Contraloría General, al doctor (...), Jefe del Departamento de Desarrollo Administrativo.*

*En el mismo año 2008, cuando se creó la Dirección de Desarrollo Administrativo el personal que formaba parte del Departamento de Desarrollo Administrativo, de la Dirección de Recursos Humanos, pasó a conformar la Dirección Desarrollo Administrativo, en las acciones de personal de cambios administrativos que deben reposar en los archivos de la Dirección de Recursos Humanos, el Ministro dispuso que este personal continuaría prestando servicios en la Dirección de Recursos Humanos hasta cuando concluyan la elaboración de los citados Manuales...”*

### **Puntos de vista del Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo**

Mediante memorando AGDA-18-02-11 de 18 de febrero de 2011, el Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo, detalló las actividades realizadas en el período de análisis tanto en la Dirección de Recursos Humanos como en el Departamento de Desarrollo Administrativo, indicando lo siguiente:

*- Visitas a las Direcciones Regionales de Guayas, Azuay y Manabí, a fin de tomar*

*Información y elaborar los manuales del Balcón de Servicios y el Reglamento de Certificaciones, para su posterior aplicación a nivel nacional.*

*- Creación de los Departamentos: de Coordinación Institucional, Relaciones Públicas y Prosecretaría; y proyectos de creación de: Dirección de Participación Ciudadana y de reestructuración de la Dirección de Tecnología.*

*- Proyecto de Reglamento de Delegación de Firmas, Reglamento de la Unidad Ejecutora para la Construcción del Estacionamiento y el proyecto de Estatuto por Procesos.*

*- Elaboración del Reglamento de Reclutamiento y Selección de Personal para los servidores de la Institución, expedidos mediante Acuerdo 006 CG de 5 de febrero de 2009.*

*- Trámite para la adquisición de un sistema automatizado para Gestión de Recursos Humanos, para lo cual adjuntó la respectiva documentación, sin embargo, este no llegó a concretarse.*

*- Procesos de integración de los sistemas E-SIGEF y E-SIPREN, según disposición del Ministerio de Finanzas.*

Además mencionó lo siguiente:

*“...En cuanto al Reglamento de Cultura Organizacional y Clima Laboral, se impulsó inicialmente la aplicación de la prueba de Clima Laboral, para elaborar con este insumo los elementos indispensables en la Planificación de los recursos humanos, que permita gestionar la motivación de los servidores para conseguir mejores resultados laborales.*

*Esta aplicación es parte del Manual de Cultura Organizacional y Clima Laboral, que a las fechas motivo del examen, se encontraba en proceso de elaboración por parte del Dr. (...), Especialista Técnico de Capacitación, documento que hace referencia la Directora de Recursos Humanos, en su memorando 4936-DRH de 30*

*De octubre de 2010, en cuanto a la entrega del proyecto del manual que fue realizado el 3 de junio de 2010 para la revisión...”*

### **Puntos de vista de la Experta Supervisora B.**

Con memorando 003-ESB de 21 de febrero de 2011, indicó lo siguiente:

*“...Si bien en memorando N° 417-DRHDA de 22 de febrero de 2008, consta como asignación de funciones la planificación, desarrollo, ejecución y supervisión de los cuatro manuales que a la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Administrativo, le correspondía realizar.*

*En relación a estas funciones específicas de la elaboración de los manuales, me permito adjuntar copia del memorando N° 033-DRHDA de 22 de abril de 2008; que en su último párrafo indica: “...De otra parte en lo que respecta, a la elaboración de los manuales no se ha concretado hasta el momento la reunión de trabajo solicitada, a fin de coordinar las actividades a realizarse a este respecto y proceder a impartir las instrucciones del caso al personal involucrado en dicha actividad”.*

*Situación que fue puesto en conocimiento del señor Director de Recursos Humanos, por cuanto esta actividad se encontraba sujeta a la toma de decisiones de las diferentes instancias, para el cumplimiento de dichas tareas.*

*Cabe indicar que en el año 2007, se preparó un proyecto de estructura del Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, un cronograma de*

*actividades para su desarrollo, una propuesta de esquema de identificación de cargo y ficha de identificación del puesto...”*

La falta de manuales relacionados con la administración de personal, en función de las necesidades y procedimientos institucionales, ocasionó que no se cuente con parámetros específicos por grados ocupacionales, donde se definan claramente las funciones y responsabilidades del cargo; generar y reportar información integral por cada subsistema a fin de establecer una base de análisis posterior para la actualización periódica de éstos; y la automatización a través de sistemas que integren la operatividad de los recursos humanos, financieros y materiales que componen un Sistema Integrado de Administración por Procesos de Personal.

#### **Conclusión:**

Los servidores designados por la Dirección de Recursos Humanos y del Departamento de Desarrollo Administrativo, no concluyeron con la elaboración de los manuales determinados en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal, situación que no permitió que la institución cuente con parámetros específicos por grado ocupacional y automatización de los procesos por componente definidos en un sistema integrado de administración de recursos humanos.

#### **Hechos subsecuentes:**

La Directora de Recursos Humanos, mediante memorando 4936-DRH de 30 de octubre de 2010, informó que el Manual de Cultura Organizacional y Clima Laboral, fue elaborado por un Especialista Técnico C, que labora en la Dirección de Recursos Humanos, proyecto que fue entregado el 3 de junio de 2010, a la fecha de la comunicación, indica que éste proyecto se encuentra en revisión, no se referencia la instancia y servidor a cargo.

Adicionalmente, informó que con memorandos 1874 y 1875-DRH de 28 de abril de 2010, el Subsecretario Administrativo solicitó a los Ex Directores de Recursos Humanos y de Desarrollo Administrativo, encargados, informen si realizaron o dispusieron realizar los proyectos o borradores de los Manuales de Clasificación de Puestos y Evaluación de Desempeño; al respecto, con memorando AGDA-30-04-10 de 30 de abril de 2010, el ex Director de Recursos Humanos, informó que se requería de procesos y sistemas automatizados los que deben ir a la par con el levantamiento de información de cargos; y, con memorando 114-DDA de la misma fecha, la Ex Directora de Desarrollo Administrativo, encargada, indicó que corresponde a la Dirección de Recursos Humanos, la formulación de aspectos técnicos de los Manuales de Recursos Humanos.

Al 30 de octubre de 2010, fecha de la comunicación suscrita por la Directora de Recursos Humanos, aún se encontraba en ejecución el trabajo de consultoría contratado por la Institución, para el levantamiento de información respecto de la descripción y análisis de cargos.

### **Recomendaciones:**

#### **A la Subsecretaria Administrativa**

7. Dispondrá a la Directora de Recursos Humanos, que con el apoyo del personal de la Dirección de Desarrollo Administrativo, conformen una comisión de trabajo que incluya la participación de los delegados de cada estructura organizacional, a fin de definir los procesos que ejecutan cada una; el número de personal que disponen y las funciones que realizan o se les asignaron; además, analizarán los proyectos de Manual presentados por el Especialista Técnico C de la Dirección de Recursos Humanos y el trabajo final del Consultor contratado; lo que permitirá definir los documentos finales a ser aprobados por la máxima autoridad, para lo cual se establecerán cronogramas de actividades y fijación de plazos para conclusión, presentación y aprobación de los manuales.

**Al Director de Recursos Humanos.**

8. Organizará al personal de su unidad, asignando sus actividades de conformidad a lo establecido en el Sistema Integrado del Talento Humano y Remuneraciones, es decir, los clasificará por ejecución de los subsistemas de planificación, clasificación de puestos, reclutamiento y selección, formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño; a fin de que se administre el personal en base a una estructura técnica y por procesos.

9. Nombrará una comisión integrada por servidores de cada subsistema de administración de personal y solicitará al Director de Tecnología el apoyo para desarrollar y aplicar el sistema informático integrado del talento humano y remuneraciones, que deberá guardar conformidad con los parámetros establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales.

**En los formularios de acciones de personal no se registró toda la información.**

De la revisión de los expedientes de personal que ingresó en los años 2008, 2009 y con corte al 31 de marzo de 2010, se observó que en 120 acciones de personal con los que se emitieron nombramientos provisionales, no contenían información completa en los siguientes casilleros:

- Solicitado por: señalando el número de Oficio, Telex/Fax, Memo y fecha.
- Explicación: no se incluyó el texto relacionado con el cumplimiento de requisitos tales como: período de prueba, evaluación del desempeño y aprobación del curso de Control de Gestión de la Administración Pública.
- Uso de recursos humanos, no constan siglas, sumillas o fechas de los responsables de la elaboración del documento.
- Números de acciones de personal, fechas de expedición o vigencia.

- Nombramientos con el texto de “.Lo enmendado vale.”

La acción de personal, es un formulario que valida un acto administrativo emanado por la autoridad competente que afecta la situación laboral del servidor público, en este caso el de posesión de un cargo, por lo tanto constituye un documento que tiene por objeto garantizar un derecho personal, que permite a la Institución exigir el cumplimiento de una obligación ya sea de dar, de hacer o de no hacer un determinado acto, es decir, establece derechos y obligaciones en la ejecución de las funciones y de requisitos para su regularización, conforme establecen los artículos 12 y 13 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio, relacionado con la expedición de nombramientos provisionales y definitivos.

Por lo expuesto, no se consideró la Norma de Control Interno 110-03.- Contenido, flujo y calidad de la información, en lo que tiene relación al contenido apropiado, calidad, oportunidad, exactitud y accesibilidad, que permitan obtener documentación íntegra, sin enmendaduras y fiable para la toma de decisiones.

#### **Puntos de vista de la ex Administradora de Gestión de Personal.**

En la comunicación sin número de 11 de febrero de 2011, manifestó que en función de los artículos 35, 12 y 1 letra h) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo y el Reglamento de Delegación de Firmas para Documentos Oficiales del Ministerio, respectivamente, la máxima Autoridad, con su firma valida el acto administrativo, por lo que:

*“...Considero un equívoco interpretar que llenar los espacios de “solicitado por”*

*o*

*“elaborado por”, valide el acto administrativo...”*

La falta de información en el formulario de acciones de personal, dificultó contar con datos íntegros que establezcan adecuadamente la validación del acto administrativo, así como la identificación de los servidores que intervinieron en el proceso y la fecha de elaboración del documento.

### **Conclusión.**

No se registraron los datos completos en los casilleros del formulario de las acciones de personal que permitan identificar la validación del acto administrativo y llevar un control adecuado de los servidores que intervinieron en su emisión.

### **Recomendación:**

#### **A la Directora de Recursos Humanos**

**10.** Verificará que las acciones de personal, cuenten con toda la información del formulario, especialmente la relacionada con el origen del otorgamiento del nombramiento, las siglas y sumillas de los servidores que elaboraron el documento, la fecha de elaboración y que la información referente a la identificación del servidor y el cargo les corresponda, a fin de evitar enmendaduras en los documentos que afecten la validación del acto administrativo.

### **No se efectuaron procesos de selección interna para ascensos o reclasificación de puestos.**

El Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio, artículos 46 y 58, señalan que la carrera institucional permite obtener de los servidores un alto grado de eficiencia, a través de la implementación de un sistema de mérito que garantice el desarrollo y estabilidad del personal; adicionalmente el artículo 50 del referido Reglamento, determina los factores a ser considerados en la promoción de escalas; los grados ocupacionales están

establecidos en el artículo 2, letra b) del Régimen de Remuneraciones expedido mediante Acuerdo 008-RH de 2 de enero de 2008.

Según el reporte de ingreso del personal de la base de datos administrado por la Dirección de Recursos Humanos, durante los años 2008, 2009 y el 31 de marzo de 2010, se incorporaron un total de 342 servidores entre personal de planta y de comisiones de servicio; los que se posesionaron en los diferentes puestos de los grados ocupacionales a nivel nacional; de éstos 8 servidores se posesionaron en grados de Especialistas Técnicos B y C y Supervisores A y B; y 27 profesionales de otras áreas fueron ubicados en grados ocupacionales de administración.

Los procesos de selección para ocupar cargos se los realiza mediante concursos internos y externos; sin embargo, la Norma de Control Interno 300-05.- Rotación e incentivos, señala que, en caso de presentarse vacantes, se deberá considerar inicialmente la participación de los servidores de la institución y de no existir aspirantes, se someterán el proceso de selección personal externo; sin embargo, la Dirección de Recursos Humanos no efectuó procesos de selección interna que brinden la oportunidad de ocupar las vacantes en los diferentes grados ocupacionales o una reclasificación de grado, considerando la participación de los servidores de la institución.

Sobre lo expuesto, con comunicación sin número de 11 de febrero de 2011, la ex

Administradora de Gestión de Personal, manifestó:

*“...lo que originó la convocatoria a los concursos 2007 y 2008 fue la existencia de vacantes, la necesidad de dotar de personal a las unidades administrativas y haber fijado los requisitos mínimos para los cargos motivo de la convocatoria, sin que esto quiera decir que estos constituían cargos de ingreso a la carrera institucional.”*

La falta de un proceso de concurso interno para ocupar cargos vacantes en los diferentes grados ocupacionales, no permitió la participación de servidores de la institución para ascender o ser reclasificados a otro cargo; por lo que dichas plazas fueron llenadas con personal externo, que se posesionaron en escalas B, C Supervisión; y áreas de apoyo de la labor de control.

### **Conclusión:**

No se consideró la participación del personal de la Institución en un concurso interno para ocupar las vacantes de grados C, B y Supervisión.

### **Recomendaciones:**

#### **Al Subsecretario Administrativo**

11. Dispondrá a la Directora de Recursos Humanos, que ante la disponibilidad de puestos vacantes por ascensos anteriores o creación de partidas, considere la participación en el concurso de mérito y oposición al personal de la Institución; y en caso de que éstos no cumplan los perfiles académicos, de capacitación, experiencia, para ejercer las funciones de los grados ocupacionales inmediatos, presentará un informe que contenga: nombre de los candidatos, cargo actual, tiempo de servicio, puntaje obtenido en el proceso de concurso interno, evaluación del desempeño, sanciones y/o multas disciplinarias y demás información que considere justificativa, para que estos puestos sean sometidos a concurso externo; en el caso de postularse a concurso externo, se definirán puntajes en los méritos por carrera institucional.

#### **A la Directora de Recursos Humanos.**

12. Dispondrá a los servidores a cargo del análisis y selección de personal, confirmen que éstos cumplan con los perfiles determinados para cada grado ocupacional y requisitos solicitados por las Unidades Operativas o

Administrativas, considerando que éstos son publicados para conocimiento de la ciudadanía en general a través de los diferentes medios en cada fase del proceso de concurso de merecimientos y oposición, para lo cual elaborarán actas parciales de resultados y definitivas por cada etapa, las que serán suscritas por la Directora de Recursos Humanos y el Administrador de Gestión de Personal, todos los documentos generados contendrán las siglas y sumillas del servidor que elaboró, revisó o validó la información presentada por los aspirantes y por el personal seleccionado, así como la fecha de elaboración.

**13.** Solicitará a los servidores encargados de la emisión de acciones de personal, que previo a la firma de nombramientos definitivos, presenten una hoja electrónica de datos, que contenga: código, nombres, profesión, cargo, acción de personal y fecha de emisión del nombramiento provisional, unidad asignada, calificación de evaluación de desempeño, calificación y/o aprobación de los cursos respectivos, funciones asignadas, documento que será suscrito por el servidor que elaboró dicho documento, lo que permitirá llevar un control adecuado sobre el registro de información y la verificación por parte de la Autoridad nominadora.

**Documentos presentados por la ex servidora en la Dirección de Recursos Humanos de Ministerio.**

Con nota inserta en el memorando 01148 DRH de 7 de marzo de 2010, el Subsecretario Administrativo, solicitó el análisis de los documentos presentados por una ex servidora de la Unidad Financiera, al momento de su posesión el 22 de enero de 2008 y el registro de documentos en su expediente individual, donde se constató los siguientes documentos:

- Declaración de domicilio para el año 2008.
- Hoja de control de nepotismo e incompatibilidad por parentesco.
- Certificado de responsabilidades emitido por la Secretaria de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

- Copias de la cédula de ciudadanía, consta el sello de la Dirección de Recursos

Humanos de “VERIFICADO ORIGINAL (ES)”, con fecha 22 de enero de 2008, y la sumilla de la servidora de esa Unidad que verificó el documento.

- Copia del certificado de votación, consta el sello de la Dirección de Recursos Humanos de “VERIFICADO ORIGINAL (ES)”, con fecha 22 de enero de 2008, y la sumilla de la servidora de esa Unidad que verificó el documento.

- Copia del carnet de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, consta el sello de la Dirección de Recursos Humanos de “VERIFICADO ORIGINAL (ES)”, con fecha 22 de enero de 2008, y la sumilla de la servidora de esa Unidad que verificó el documento.

- Certificado de Antecedentes Personales, emitido por la Dirección Nacional de la Policía Judicial.

- Certificado médico otorgado por la especialista del médico institucional.

- Certificado del Colegio de Contadores de Pichincha.

- Certificación de no tener impedimento legal para ejercer cargo público, emitido por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos y Remuneraciones del Sector Público.

- Hoja de Vida

- Dos copias del título de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, Contadora Pública

Auditora, conferido por la Universidad Central del Ecuador, certificado como fiel copia del original otorgada por el Notario Trigésimo Tercero del cantón Quito, en fechas 15 de noviembre de 2007 y 11 de enero de 2008.

- Certificado de honorabilidad otorgado por la Supervisora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- Copias del ingreso al cargo de Auxiliar de Contabilidad y ascenso a Contador 1 en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS.

- Certificado emitido el 4 de enero de 2008 por la Secretaría Técnica Administrativa del Consejo Nacional de Educación Superior-CONESUP.

- Copias del papel universitario de 30 de septiembre de 1993, mediante el cual la Universidad Central del Ecuador, certifica la calidad de egresada de la ex servidora.
- Acción de personal 0054 de 12 de marzo de 2010, de aceptación de renuncia al cargo de Contador General del ministerio.
- Carta de renuncia presentada al señor Ministro.
- Oficio 24233 DRH de 28 de diciembre de 2009, dirigido a la Unidad Financiera sobre el traslado administrativo de la ex servidora de la Unidad Administrativa de Servicios.
- Acción de personal 0406 de 23 de diciembre de 2009, sobre el traslado administrativo.
- Oficio sin número de 18 de diciembre de 2009, mediante el cual la ex servidora, solicita el cambio administrativo a la Directora de Recursos Humanos del Ministerio, alegando cambio de domicilio.
- Acción de personal 309 de 6 de agosto de 2008, con el cual se extendió el nombramiento definitivo como Contador.
- Calificación de evaluación del desempeño.
- Copias de certificados de cursos de capacitación asistidos.
- Copias del Informe Técnico de Contratación de Servicios Ocasionales suscrito para la contratación como Contador.
- Acción de personal 169 de 18 de enero de 2008, extendiendo el nombramiento provisional de Contadora.

De estos documentos, el certificado del registro del título en el CONESUP, no fue remitido posteriormente a la Dirección de Recursos Humanos, ni tampoco se dio seguimiento para su respectiva verificación y archivo en el expediente individual de la ex servidora; al respecto, el Administrador de Gestión de Personal del Ministerio con oficio Nro. 0100072-CEE-1C de 5 de febrero de 2010, dirigido a la ex servidora, solicitó entregar el referido documento en un plazo no mayor de cinco días, considerando que transcurrieron más de dos años desde la presentación de trámite de título que fue certificado por la

Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP el 4 de enero de 2008. Con memorando sin número de 20 de febrero de 2010, la ex servidora indicó al Administrador de Gestión de Personal del Ministerio, que de conformidad al artículo 74 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y letra a) del artículo 169 del Reglamento de aplicación, el Ministerio de Estado le extendió el nombramiento regular; además, agregó que con fecha 28 de diciembre de 2009, se le trasladó a prestar sus servicios en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Con oficio sin número de 10 de marzo de 2010, suscrito por la ex Directora Financiera, dirigido al Ministro, manifiesta su decisión de renunciar de manera irrevocable al cargo de Contadora de esa Institución, cuya justificación indicó es de índole personal, la cual fue aceptada con acción de personal 0054 de 12 de marzo de 2010; hasta la fecha de su renuncia no entregó a la Dirección de Recursos Humanos, el certificado del CONESUP sobre el registro del título de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, Contadora Pública Auditora conferido por la Universidad Central del Ecuador el 1 de diciembre de 1993.

El personal de la Dirección de Recursos Humanos encargado de actualizar registros y datos de los servidores, no efectuaron el seguimiento a los documentos considerados de entrega obligatoria, como el registro del título en el CONESUP de la ex contadora, conferido por la Universidad Central del Ecuador, inobservando lo señalado en el artículo 9, letras a) y e) del Reglamento de Administración de Personal del Ministerio, relacionado con el cumplimiento de disposiciones aplicables en el ingreso de personal; además no se consideró lo señalado en la NCI 300- 07.- Información actualizada del personal, párrafo 4.

La falta de un adecuado proceso de registro, seguimiento y actualización a los documentos, relacionado con el registro del título profesional en el CONESUP, ocasionó que no se cuente con información confirmatoria sobre la formación profesional de la ex servidora.

**Conclusión:**

No se dio un adecuado seguimiento y exigió la presentación del certificado de registro del título de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, Contadora Pública, en el CONESUP, de la ex contadora.

**Hecho Subsecuente**

Con memorando 3364 DRH de 22 de julio de 2010, la Directora de Recursos Humanos, remite a la Dirección de Auditoría Interna de la Contraloría General en el Ministerio del Estado, la comunicación sin número de 14 de julio de 2010, con la cual la ex servidora, remite copias notarizadas del título de Ingeniera en Contabilidad y Auditoría Informática, CPA, conferido por la Facultad de Administración y Economía Solidaria de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, sede Ambato, el 17 de enero de 2008 y registrado en el CONESUP el 13 de julio de 2010; sin embargo, no entregó el de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, Contadora Pública Auditora, emitido por la Universidad Central del Ecuador el 1 de diciembre de 1993, con el cual se posesionó en el cargo de contadora el 22 de enero de 2008.

**Recomendación:****A la Directora de Recursos Humanos**

**14.** Dispondrá a los servidores encargados de la posesión, registro y actualización de expedientes del personal, que en los documentos receptados como provisionales, sentarán razón con firma, sumilla y fecha, indicando que éstos serán sujetos de revisión posterior y actualización en la base de datos, observación que deberá contar en el sistema administrado por la Dirección de Recursos Humanos, para lo cual adicionalmente se hará constar la fecha tentativa de entrega y se incluirá una alerta informática en el sistema para que

el analista proceda de forma inmediata con la solicitud de entrega del documento original o notarial respectivo, proceso que no aplicará para documentos de carácter obligatorio determinados en la ley y reglamentación general e institucional, caso contrario no se procederá a posesionar al servidor o persona contratada.

FIRMA

Dr.

**Director de Auditoría Interna de la Contraloría General del Estado en el Ministerio**

**Anexo 1: Servidores relacionados**

<b>Nombres</b>	<b>Cargo</b>	<b>Período de Actuación</b>	<b>Desde Hasta</b>
	Directora de Recursos Humanos	2009-10-01	Continúa
	Experto Supervisor Recursos Humanos B	2008-01-01	Continúa
	Director Financiero	2009-10-01	Continúa
	Ex Director de Recursos Humanos	2008-01-01	2008-07-22
	Administrador de	2008-01-01	2009-02-15

	Gestión Departamento de Personal		
	Especialista Técnico Administración C	2008-01-01	Continúa
	Administrador de Gestión Departamento Desarrollo Administrativo	2008-01-01	2009-09-28
	Experto Supervisor Capacitación	2008-01-01	2009-09-28
	Especialista Técnico Recursos Humanos C	2008-01-01	Continúa
	Administrador de Gestión Departamento Tesorería	2008-01-01	Continúa
	Asistente Administrativo B	2008-01-01	Continúa
	Asistente Administrativo B	2008-01-01	2009-03-02
	Experto Supervisor Auditoría	2008-01-01	Continúa
	Asistente	2008-01-01	Continúa

	Administrativo		
	Asistente Informático	2008-01-01	Continúa

## RESULTADOS DEL EXAMEN ESPECIAL. PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDADES A SERVIDOR.

Para el presente estudio, se tomó de muestra el establecimiento de predeterminación de responsabilidad administrativa al servidor que en el caso práctico ocupó el cargo de Director de Recursos Humanos del Ministerio.

Se inicia con la comunicación mediante la cual, la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, notifica al servidor que del resultado del examen especial amerita la predeterminación de responsabilidad administrativa.

Oficio: No. 16555 - DR

Sección: Predeterminación de responsabilidad administrativa

Quito, DM., 10 junio 2011

Ingeniero.

Presente.

Del estudio del informe del examen especial AI-0049-2011, practicado por la Auditoría Interna del Ministerio, "a las actividades administrativas actividades y al cumplimiento de los planes de trabajo de la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Personal del Ministerio, por el período

comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de marzo de 2010, en el ejercicio de sus funciones y en su período de actuación, como Director de Recursos Humanos, se establece el siguiente hecho que amerita la predeterminación de responsabilidad administrativa.

No vigiló oportunamente el cumplimiento de la elaboración de los Manuales de: Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral, a pesar de haber sido incluidos en el plan de trabajo anual para el año 2008, asignado este trabajo a un equipo conformado por conformado por Especialistas Técnicos de Recursos Humanos B y C, un Especialista Técnico Administración B, la supervisión de una Experto Supervisión Capacitación B y como líder del proyecto el Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo.

Con memorando 0046 de 14 de enero de 2009, suscrito por el Administrador de Desarrollo Administrativo en calidad de ex Director de Recursos Humanos, encargado informó a la Subsecretaria Administrativa lo siguiente: *“...El Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, se encuentra elaborado la clasificación y valoración de puestos agrupados en los niveles directivos, mandos medios, profesionales, administrativo y servicio en un número de 22 puestos, en concordancia con el Acuerdo N° 002-RH de emitido por el señor Ministro, que establece los niveles y denominación del cargo y grado, posteriormente de acuerdo a la aplicación se puede desarrollar los de especialización que son 156 puestos, para lo cual se recomienda la incorporación de personal para concluir el mismo a corto plazo, a futuro se brindará las orientaciones para mantener el sistema y participar en la actualización y ajustes del manual hasta su total implementación a nivel institucional. Fecha tentativa de entrega 21 de enero de 2009, el documento relacionado con los 22 puestos.*

*El Manual de Evaluación de Desempeño se encuentra desarrollado en la parte conceptual, procedimental, indicadores, catálogos de competencias técnicas, conductuales o de contexto, falta: la parametrización que consiste en establecer tipos de controles, informes, los candados para el manejo y uso del sistema, desarrollo de la aplicación informática con la participación de la Dirección de Informática. La capacitación e implementación en las direcciones nacionales y regionales. Fecha de entrega 27 de enero de 2009.*

*Reclutamiento y Selección de Personal se encuentra se encuentra en los últimos ajustes, fecha de entrega 29 de enero de 2009; y, el de Cultura Organizacional y Clima Laboral, está por desarrollarse.*

*Para la implementación, mantenimiento de los documentos técnicos indicados, ajustes y demás actividades, así como para el desarrollo del Manual de Cultura Organizacional y Clima Laboral, se solicita que se incorpore el personal que pertenece a Desarrollo Administrativo, en razón de que somos conjuntamente con el suscrito los responsables de la elaboración de los manuales, para lo cual se realizó la investigación, capacitación y pasantías en la SENRES...”*

Sin embargo, no tomaron las medidas necesarias para la creación de los Manuales de Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral, lo cual generó que el Ministerio aún no cuente con dichos manuales, situación que no permitió que la entidad cuente con parámetros específicos por grado ocupacional y automatización de los procesos por componentes definidos en un sistema integrado de administración de recursos humanos.

Por lo tanto, se incumplieron varios objetivos y metas institucionales, inobservando las Normas de Control Interno 140-01 “Determinación de Responsabilidades y Organización”, 110-05 “Actitud Hacia el Cambio” y 300-01 “Descripción y Análisis de Cargos”.

De lo que se colige, no vigiló oportunamente el cumplimiento de la elaboración de los manuales citados en la Disposición Transitoria Tercera y el artículo 23 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio; además, e incumplió el artículo 41, letra f) del Reglamento Sustitutivo Orgánico Funcional de la Institución, respecto de las funciones y atribuciones de estas Unidades y la Norma de Control Interno 300-01.- Descripción y análisis de cargos.

Por lo expuesto, **usted** incumplió los deberes previstos en el artículo 77, numeral 2 literales a) y c) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; e, incumplió en las causales establecidas en los numerales 3,6 y 14 del artículo 45, de la citada Ley.

Los hechos resaltados en el informe del Examen Especial, y la desviación administrativa detallada, hacen mérito para preestablecer en su contra, en calidad de Director de Recursos Humanos, una Multa de (DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO DOLARES) 264 USD, que corresponde a un Salario Básico Unificado para el Trabajador en General.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 56, literal a) de su Reglamento, se le concede el plazo improrrogable de hasta treinta días para ejerza su derecho a la defensa, y conteste esta predeterminación, luego de lo cual, la Contraloría General del Estado una vez vencido el citado plazo, expedirá la resolución que corresponda.

Atentamente

Dios, Patria y Libertad

Por el Contralor General del Estado.

FIRMA

Dr.

Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

Comunicación del servidor que ha sido notificado con la predeterminación administrativa.

El servidor Ingeniero Director de Recursos Humanos, debido a situación personal por encontrarse en funciones y continúa en el Ministerio, por recelo a que se tomen medidas, por cuanto el trámite legal podría conllevar a juicio contra la entidad, de por medio también está la unidad de auditoría, evitó cualquier trámite y procedió a realizar el pago de la Multa, lo cual fue comunicado mediante oficio de 25 de junio de 2011 y adjunta copia de la papeleta de depósito, que fue remitido a la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

La Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, receptada la antes mencionada comunicación y su adjunto, a continuación procede a emitir la Resolución correspondiente en los siguientes términos:

RESOLUCION N° 1584- 20 julio 2011.

EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

CONSIDERANDO:

- I. Que como resultado del estudio del informe del examen especial AI-0049-2011, practicado por la Auditoria Interna del Ministerio, “a las actividades administrativas actividades y al cumplimiento de los planes de trabajo de la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Personal del Ministerio, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de marzo de 2010, se

predeterminó responsabilidad administrativa culposa en contra del ingeniero ex Director de Recursos Humanos, al incurrir en la siguiente desviación administrativa:

No vigiló oportunamente el cumplimiento de la elaboración de los Manuales de: Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral, a pesar de haber sido incluidos en el plan de trabajo anual para el año 2008, asignado este trabajo a un equipo conformado por conformado por Especialistas Técnicos de Recursos Humanos B y C, un Especialista Técnico Administración B, la supervisión de una Experto Supervisión Capacitación B y como líder del proyecto el Administrador de Gestión del Departamento de Desarrollo Administrativo.

Con memorando 0046 de 14 de enero de 2009, suscrito por el Administrador de Desarrollo Administrativo en calidad de ex Director de Recursos Humanos, encargado informó a la Subsecretaria Administrativa lo siguiente: *“...El Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, se encuentra elaborado la clasificación y valoración de puestos agrupados en los niveles directivos, mandos medios, profesionales, administrativo y servicio en un número de 22 puestos, en concordancia con el Acuerdo N° 002-RH de emitido por el señor Ministro, que establece los niveles y denominación del cargo y grado, posteriormente de acuerdo a la aplicación se puede desarrollar los de especialización que son 156 puestos, para lo cual se recomienda la incorporación de personal para concluir el mismo a corto plazo, a futuro se brindará las orientaciones para mantener el sistema y participar en la actualización y ajustes del manual hasta su total implementación a nivel institucional. Fecha tentativa de entrega 21 de enero de 2009, el documento relacionado con los 22 puestos.*

*El Manual de Evaluación de Desempeño se encuentra desarrollado en la parte conceptual, procedimental, indicadores, catálogos de competencias técnicas, conductuales o de contexto, falta: la parametrización que consiste en establecer tipos de controles, informes, los candados para el manejo y uso del sistema, desarrollo de la aplicación informática con la participación de la Dirección de Informática. La capacitación e implementación en las direcciones nacionales y regionales. Fecha de entrega 27 de enero de 2009.*

*Reclutamiento y Selección de Personal se encuentra se encuentra en los últimos ajustes, fecha de entrega 29 de enero de 2009; y, el de Cultura Organizacional y Clima Laboral, está por desarrollarse.*

*Para la implementación, mantenimiento de los documentos técnicos indicados, ajustes y demás actividades, así como para el desarrollo del Manual de Cultura Organizacional y Clima Laboral, se solicita que se incorpore el personal que pertenece a Desarrollo Administrativo, en razón de que somos conjuntamente con el suscrito los responsables de la elaboración de los manuales, para lo cual se realizó la investigación, capacitación y pasantías en la SENRES...”*

Sin embargo, no tomaron las medidas necesarias para la creación de los Manuales de Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección de Personal, Evaluación de Desempeño y Cultura Organizacional y Clima Laboral, lo cual generó que el Ministerio aún no cuente con dichos manuales, situación que no permitió que la entidad cuente con parámetros específicos por grado ocupacional y automatización de los procesos por componentes definidos en un sistema integrado de administración de recursos humanos.

Por lo tanto, se incumplieron varios objetivos y metas institucionales, inobservando las Normas de Control Interno 140-01 “Determinación de Responsabilidades y Organización”, 110-05 “Actitud Hacia el Cambio” y 300-01 “Descripción y Análisis de Cargos”.

De lo que se colige, no vigiló oportunamente el cumplimiento de la elaboración de los manuales citados en la Disposición Transitoria Tercera y el artículo 23 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal del Ministerio; además, e incumplió el artículo 41, letra f) del Reglamento Sustitutivo Orgánico Funcional de la Institución, respecto de las funciones y atribuciones de estas Unidades y la Norma de Control Interno 300-01.- Descripción y análisis de cargos.

- II. Que por este motivo, el 10 de junio de 2011 se predeterminó la responsabilidad administrativa culposa N° 16555 en contra del ingeniero, a quién se lo notificó en persona el 12 de junio de 2011, dándole a conocer el fundamento de la responsabilidad administrativa y concediéndole el plazo improrrogable de treinta días para ejerza su derecho de defensa, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- III. Que dentro del plazo legal, el ingeniero da contestación a la responsabilidad administrativa predeterminada en su contra mediante comunicación ingresada a la Contraloría General del Estado, el 25 de junio de 2011, quien señala haber depositado el valor de la multa establecida a través de la sanción administrativa.

A fojas 1 del expediente administrativo, consta el comprobante de depósito con N° de documento 0798 de 25 de junio de 2011 del Banco Nacional de Fomento, por 264 USD, valor que ha sido depositado en la cuenta corriente 0-01000219-5, título de crédito que pertenece a la Contraloría General del Estado.

- IV. Que analizado tanto el informe del examen especial como el memorando de antecedentes, registrados en el archivo de la Dirección de Responsabilidades con el N° 11630-2011, al igual que la comunicación y pruebas remitidas, se concluye:

El administrado se allanó al motivo de la responsabilidad administrativa, al haber pagado el valor de la sanción pecuniaria establecida, con lo cual se ha extinguido la obligación en los términos del numeral 2 del Art. 1583 de la Codificación de Código Civil por la “Solución o pago en efectivo”.

Por lo expuesto, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley.

**RESUELVE:**

- I. **DECLARAR**, por el pago realizado, cumplida la sanción (multa) de 264 USD, equivalente a un Salario Básico Unificado para el Trabajador en General, en contra del ingeniero, ex Director de Recursos Humanos del Ministerio.
  
- II. **SOLICITAR** al señor Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, disponga se transfiera dicho valor a la cuenta N° 0248524-1, sublínea 30200 del Banco del Pichincha, a cargo de la Dirección Financiera de la Contraloría General del Estado.

**Notifíquese,**

Por el Contralor General del Estado:

FIRMA

Dr.

Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO.- ES FIEL COPIA. LO CERTIFICO.

FIRMA

SECRETARIA DE RESPONSABILIDADES

## 7. CONCLUSIONES

La Ley de la Contraloría General del Estado fue promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002; su Reglamento publicado en el Registro Oficial No. 119 de 7 de julio de 2003, sus reformas en los años 2004, 2009, 2010, a determinados artículos.

En el caso práctico se puede apreciar, que en ninguna parte del informe de auditoría, en especial en las conclusiones que son un resumen de los comentarios, se puntualiza que el servidor o los servidores han sido motivo del establecimiento de responsabilidades, se limita a señalar el auditor en su informe, que se han incumplido disposiciones normativas y reglamentarias pero no lo que acarrea tales hechos.

Conforme lo indica el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, en su artículo 12, el Auditor a base de su informe, preparó el memorando de antecedentes, y lo remitió a la Dirección de Responsabilidades para que proceda esta unidad al análisis respectivo y como resultado del mismo emitir el oficio 16555-DR de junio de 2011, que consta en el caso práctico, dirigido al servidor con el cual se establece la Predeterminación Administrativa. (El subrayado es mío).

Efectivamente, el memorando de antecedentes, conforme lo expresan los artículos 12 y 14, del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, es formulado luego de realizada la auditoría o examen especial y suscrito por el funcionario que emite el informe, que conjuntamente con la síntesis del informe, copia de la orden de trabajo, notificación de inicio, comunicación de resultados y convocatoria a conferencia final con el acta respectiva, es remitido a la Dirección de Responsabilidades para el proceso ulterior, hasta la determinación de responsabilidades a que hubiere según el resultado.

Este oficio resumen de responsabilidades que contiene entre otros datos, la clase de responsabilidad que a juicio del auditor, haya incurrido el o los sujetos de control, no es conocido por los servidores sujetos a la auditoría o examen especial, se demuestra de la siguiente manera: (el subrayado es mío)

- Según la (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, Título IV, Artículo 90) indica que “al finalizar los trabajos de auditoría de campo, se dejara constancia de que fue cumplida la comunicación de resultados y la conferencia final”.
- El (Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, 2006, Capítulo II, Artículo 12) expresa que “realizada la correspondiente auditoría o examen especial se formulara el oficio resumen de responsabilidades.
- El oficio resumen de responsabilidades contiene entre otros aspectos el acto u omisión que vaya a dar origen a la responsabilidad, descripción o referencia de los hechos, identificación de los sujetos, clase de responsabilidad que a juicio del auditor haya incurrido, opiniones jurídica o técnica y demás elementos de juicio que se estime del caso”.

El servidor controlado asiste y conoce del informe hasta la conferencia final, posterior a esta acción, únicamente el auditor prepara el antes citado oficio resumen de responsabilidades y lo remite a la Dirección de esta materia, para el análisis y preparación de las comunicaciones relacionada con la sanción administrativa. (El subrayado es mío)

De lo expuesto se ratifica que el servidor no conoce sobre el oficio resumen y no tiene la oportunidad de que antes de que le comuniquen sobre la responsabilidad administrativa, tenga un espacio más para justificar o adjuntar documentación de soporte.

Generalmente el grado de inobservancia y el incumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los servidores se debe al

desconocimiento que tienen sobre sus deberes y atribuciones, de la legislación y normativa que rige su gestión, por lo que son motivo de observación en los informes de auditoría o examen especial y posterior establecimiento de responsabilidades a que dé lugar.

## 8. RECOMENDACIONES

La Ley de la Contraloría General del Estado, deberá ser actualizada y por ende los documentos legales y normativos que nacen al amparo de esta Ley, como son su reglamento, el Reglamento de Sustitutivo de Responsabilidades y sus reformas y los demás que han sido expedidos para el normal desenvolvimiento de la Contraloría que han sido expedidos y reformados entre los años 2002 al 2010, en razón de que se encuentra vigente la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, y sus reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y demás legislación conexas, que son posteriores a las disposiciones del Ente de Control.

La recomendación expuesta se sustenta en el contenido del artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

Se sugiere que se adicione al artículo 90 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que se refiere a la notificación inicial y comunicación de resultados, lo siguiente: *En la conferencia final, las autoridades, funcionarios, servidores, ex servidores y demás funcionarios vinculados con el examen han sido debidamente notificados y conocen de haber lugar sobre la presunción de establecimiento de responsabilidades administrativas, que serán comunicadas a la Dirección de Responsabilidades mediante el oficio resumen para el trámite respectivo.*

Por su parte en el Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, 2006, Artículo 12, a fin de guardar concordancia con el artículo 90 de la ley arriba citada, en cuanto indica que realizada la auditoría o examen especial, el auditor formulará

el oficio resumen (memorando de antecedentes), incluir: que es *de conocimiento las autoridades, funcionarios, servidores, ex servidores y demás funcionarios vinculados con el examen*, y a continuación se mantendrá el contenido de dicho documento como lo expresa el citado reglamento.

A fin de que los servidores que ingresan a la Administración Pública se encuentren debidamente informados sobre la legislación y normativa que rige el sector público, se sugiere que la Contraloría General del Estado deberá coordinar o establecer un convenio de instituciones, con el Ministerio de Relaciones Laborales, con el propósito de que una vez emitida la acción de personal, y previo a la posesión en el cargo, el servidor reciba la inducción relacionada con el conocimiento de sus deberes y atribuciones, o adjuntar a la acción un listado de los deberes y obligaciones. Posteriormente la entidad de control verificará el grado de cumplimiento.

## REFERENCIAS

- Cassese, Sabino. (1989). Las Bases del Derecho Administrativo. Torino. Italia:  
Constitución de la Nación Argentina, versión electrónica en:  
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi. Registro Oficial N 449 de 20 de Octubre de 2008.
- Diccionario de la lengua Española. Recuperado de:  
<http://www.wordreference.com/definicion/entelequia>
- Dromi, Roberto. (2009). Derecho Administrativo. Doceava edición, Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros.
- Giulio Einaudi Editores.
- González Pérez, Jesús. (1999) Ética en la Administración Pública. Madrid, España: Civitas
- Jinesta, Ernesto. (2008). Responsabilidad Administrativa, Constitución y Derechos Fundamentales. México: UNAM. Procesos Constitucionales Orgánicos.
- Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley General de la Administración Pública. Ley N 6227. Registro Oficial 2 de Mayo de 1978. Costa Rica.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial No. 604 de 25 de junio de 2002.
- Oszlak, Oscar. (1979) Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas referencias Latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina: Documentos de Estudios CEDES.
- Rojas-Franco, Enrique. (2007). Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo. Guayaquil, Ecuador: Ediles S.A. P390
- Salmon Alvear, Carlos. (2008) Análisis y crítica al régimen de responsabilidad civil aplicable a los Jueces y demás miembros de la Función Judicial en el Ecuador.

Schmidt-Assmann, Eberhard. (1998). La teoría general del derecho administrativo como sistema. Madrid, España: Ediciones Jurídicas y Sociales.