



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

Análisis de la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que  
sustituya a la Contraloría General del Estado

**Trabajo de Titulación para optar al título de Abogado/a de los  
Tribunales y Juzgados de la República**

**Autor:**

Tipán Pillajo, Alexandra Pamela.

**Tutor:**

Mejía Chávez, Eduardo Vinicio, PhD.

**Riobamba, Ecuador. 2023**

## **DECLARATORIA DE AUTORÍA**

Yo, **Alexandra Pamela Tipàn Pillajo**, con cédula de ciudadanía **060497828-8**, autora del trabajo de investigación titulado: **Análisis de la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que sustituya a la Contraloría General del Estado**, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor (a) de la obra referida, será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, a los 28 días del mes de julio de 2023



---

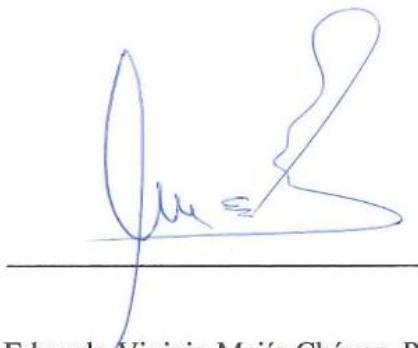
Alexandra Pamela Tipàn Pillajo

C.I: 060497828-8

## **DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR**

Quien suscribe, Dr. Eduardo Vinicio Mejía Chávez. Ph.D. Catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: Análisis de la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que sustituya a la Contraloría General del Estado bajo la autoría de Alexandra Pamela Tipán Pillajo; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a los 28 días del mes de julio de 2023.



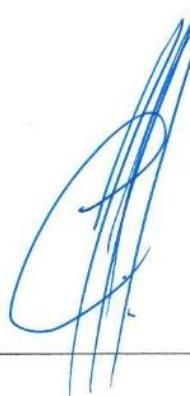
Dr. Eduardo Vinicio Mejía Chávez. Ph.D.  
**Tutor**

## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

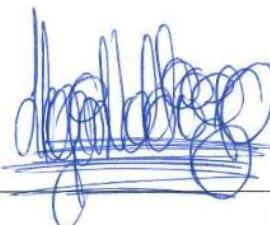
Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación denominado “Análisis de la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que sustituya a la Contraloría General del Estado, presentado por Alexandra Pamela Tipán Pillajo, con cédula de identidad número 060497828-8, bajo la autoría de Dr. Eduardo Vinicio Mejía Chávez. Ph.D.; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a los 9 días del mes de agosto del 2023.

*Mgs. Edison Paúl Barba Tamayo*  
**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE GRADO**



*Mgs. Alex Fabricio Lluguìn Valdiviezo*  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO**



*Mgs. Ana Lucía Machado Ashqui*  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO**





Dirección  
Académica  
VICERRECTORADO ACADÉMICO



UNACH-RGF-01-04-08.15  
VERSIÓN 01: 06-09-2021

## CERTIFICACIÓN

Que, **TIPÁN PILLAJO ALEXANDRA PAMELA** con CC: **0604978288**, estudiante de la Carrera **DERECHO**, Facultad de **CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado "**ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE INSTAURACIÓN DE UN TRIBUNAL DE CUENTAS QUE SUSTITUYA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**", cumple con el 8 %, de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio **URKUND**, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 26 de julio de 2023



Dr. Vinicio Mejía Chávez Ph.D.  
**TUTOR (A)**

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo de titulación, a mis amados hijos: Pablito y Stefany, mis compañeros de vida, mi tesoro más preciado, mi fuente inagotable de inspiración y fortaleza. Cada logro es el reflejo del amor incondicional que siento por ustedes y mi compromiso con Dios de brindarles un futuro mejor. Las palabras son insuficientes para expresar lo que significan en mi vida y lo orgullosa que estoy de tener dos hijos maravillosos. Reconozco con profundo agradecimiento el gran esfuerzo y sacrificio que hicieron junto a mí a lo largo de estos años, en donde su amor y compañía fueron fundamentales para no darme por vencida. Celebro junto a ustedes este nuestro triunfo. Los amo.

*Alexandra Pamela Tipán Pillajo*

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios, por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi trayectoria académica y de mi vida misma. Sobre todo, agradezco la oportunidad de haber podido estudiar y alcanzar mis sueños, hoy con alegría plasmados en la culminación de esta etapa académica con la realización de este trabajo de titulación. Me siento bendecida.

A mis amados hijos, Pablito y Stefy, por su amor, compañía, apoyo, comprensión y sacrificio. Nunca olvidaré los obstáculos que supimos enfrentar juntos y que nos han llevado a alcanzar este nuestro logro.

A mis padres y hermanos, por ser mi hogar y mi fortaleza en los momentos de desafío. Cada vez que recurro a ustedes, me encuentro a mí misma.

A ti, mi ángel que desde el cielo me iluminas. Aún te siento junto a mí.

A mi tutor, docentes y mentores, por su acompañamiento durante mi vida académica.

Con eterna gratitud,

*Alexandra Pamela Tipán Pillajo*

## ÍNDICE GENERAL

**CARATULA**

**DECLARATORIA DE AUTORIA**

**DICTAMEN FAVORABLE DEL TUTOR**

**CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL**

**CERTIFICADO ANTIPLAGIO**

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTO**

**RESUMEN**

**ABSTRACT**

<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>14</b>
1.1    Introducción .....	14
1.2    Planteamiento del problema.....	15
1.3    Justificación .....	18
1.4    Objetivos .....	19
1.4.1    Objetivo General .....	19
1.4.2    Objetivos específicos.....	19
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>20</b>
2.1    Estado Del Arte.....	20
2.2    Aspectos Teóricos.....	21
<b>UNIDAD I.....</b>	<b>22</b>
<b>LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO .....</b>	<b>22</b>
2.2.1    Origen y Descripción de la Contraloría General del Estado .....	22
2.2.2    Estructura orgánica de la CGE.....	24
2.2.3    Funciones de la Contraloría General del Estado .....	29
2.2.4    La Facultad de Dirigir el Sistema de Control, Fiscalización y auditoría.....	31
<b>UNIDAD II .....</b>	<b>40</b>
<b>EL MODELO DE CONTROL; EN ECUADOR, PANAMÁ Y EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE TRIBUNAL DE CUENTAS A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO .....</b>	<b>40</b>

<b>2.2.5</b>	Análisis del Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas .....	<b>40</b>
<b>2.2.6</b>	Análisis del modelo de control panameño.....	<b>44</b>
<b>2.2.7</b>	Cuadro Comparativo de la Contraloría General del Estado. El Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá.....	<b>50</b>
<b>UNIDAD III.-ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE INSTAURACIÓN DE UN TCU QUE SUSTITUYA A LA CGE.</b>	.....	<b>53</b>
<b>2.2.8</b>	Pertinencia de Sustituir la CGE para limitar el poder decisional unipersonal...	<b>54</b>
<b>2.2.9</b>	Pertinencia de Sustitución de la CGE por un Tribunal de Cuentas para desconcentrar facultades .....	<b>55</b>
<b>2.2.10</b>	Pertenencia de crear un TCu con jurisdicción especial que coadyuve con la Contraloría General del Estado .....	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	.....	<b>62</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	.....	<b>62</b>
<b>3.1</b>	Unidad de análisis .....	<b>62</b>
<b>3.2</b>	Método de investigación .....	<b>62</b>
<b>3.3</b>	Enfoque de la investigación .....	<b>62</b>
<b>3.4</b>	Tipo de investigación .....	<b>63</b>
<b>3.5</b>	Diseño de Investigación.....	<b>63</b>
<b>3.6</b>	Técnicas e instrumentos de investigación .....	<b>63</b>
<b>3.7</b>	Población de estudio y tamaño de la muestra .....	<b>63</b>
<b>3.8</b>	Hipótesis .....	<b>64</b>
<b>3.9</b>	Técnicas para el procesamiento de la información .....	<b>64</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	.....	<b>68</b>
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b>	.....	<b>68</b>
<b>4.1</b>	Codificación.....	<b>66</b>
<b>4.2</b>	Resultados .....	<b>68</b>
<b>4.3</b>	Discusión de resultados.....	<b>84</b>
<b>CAPÍTULO V</b>	.....	<b>88</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	.....	<b>88</b>
<b>5.1</b>	Conclusiones .....	<b>88</b>
<b>5.2</b>	Recomendaciones .....	<b>89</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.-</b> Datos Generales de la CGE .....	<b>24</b>
<b>Tabla 2.-</b> Potestades, Funciones Constitucionales y legales de la Contraloría General del Estado... .....	<b>29</b>
<b>Tabla 3.-</b> Diferencias entre el control interno y externo.....	<b>32</b>
<b>Tabla 4.-</b> Tipos de Auditorías.....	<b>33</b>
<b>Tabla 5.-</b> Cuadro comparativo de la estructura orgánica de las EFS de Contraloría, Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá.....	<b>50</b>
<b>Tabla 6.-</b> Cuadro comparativo a nivel funcional de las EFS de Contraloría, Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá .....	<b>51</b>
<b>Tabla 7.-</b> Descripción de los participantes de la entrevista .....	<b>65</b>
<b>Tabla 8.-</b> Razones por las cuales, los entrevistados consideran que existen falencias a nivel orgánico en la CGE.....	<b>69</b>
<b>Tabla 9.-</b> Criterios de los entrevistados por los que consideran que existe Falencias a nivel funcional .....	<b>71</b>
<b>Tabla 10.-</b> Criterios de los entrevistados al considerar a la CGE como una especie de " juez y parte". ....	<b>72</b>
<b>Tabla 11.-</b> Eficacia del proyecto de Sustitución de la CGE por un TCu para desconcentrar facultades .....	<b>74</b>
<b>Tabla 12 .-</b> El Proyecto de TCu, verdadero cambio orgánico-funcional o cambio denominacional.....	<b>76</b>
<b>Tabla 13 .-</b> Pertinencia de instauración dos órganos de control coexistentes e independientes: CGE y TCu.....	<b>78</b>
<b>Tabla 14 .-</b> Beneficios de órganos de control coexistentes: CGE y TCu .....	<b>79</b>
<b>Tabla 15.-</b> Pertinencia de contar con un TCu con jurisdicción especial, encargado determinar responsabilidades .....	<b>81</b>
<b>Tabla 16.-</b> Pertinencia del Control panameño frente a la problemática orgánico funcional del ente de control de Ecuador.....	<b>83</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.-Cambio denominacional, Procesos Gobernantes: Subcontraloría de Respononsabilidades .....</b>	<b>25</b>
<b>Figura 2.- Procesos Agregadores de valor.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 3.- Procesos Desconcentrados.....</b>	<b>27</b>
<b>Figura 4 .-Procesos habilitantes: a) De apoyo y b) de Asesoría .....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 5 .-Estructura Orgánico-Funcional del TCu en el Proyecto de Ley Orgánica de TCu.....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 6 .-Organigrama del Modelo de Control Panameño de Órganos Coexistentes de CGE y TCu .....</b>	<b>46</b>
<b>Figura 7 .-Estructura orgánica del Tribunal de Cuentas de Panamá.....</b>	<b>47</b>
<b>Figura 8 .-Organigrama de la Contraloría General de la República de Panamá .....</b>	<b>49</b>
<b>Figura 9 .-Razones por las cuales se declaró la nulidad de las resoluciones emitidas por la CGE .....</b>	<b>59</b>
<b>Figura 10 .-Documentos y Sistema de códigos empleados .....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 11 .-Mapa de Co-ocurrencias: Existencia de Falencias a Nivel Orgánico del Actual Sistema de Control de Recursos Públicos Denominado CGE .....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 12 .-Mapa de co-ocurrencias: Existencia de falencias a nivel funcional del actual sistema de control de recursos públicos denominado CGE.....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 13 .-Mapa de co-ocurrencias: Las actuaciones de la CGE como una especie de juez y parte .....</b>	<b>72</b>
<b>Figura 14 .-Mapa de co-ocurrencias: Sustituir la CGE por un TCu no desconcentra las facultades .....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 15 .-Mapa de co-ocurrencias: Sustituir la CGE por un TCu no es un verdadero cambio estructural orgánico funcional sino únicamente un cambio denominacional .....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 16.- Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu coexistente a la CGE para distribuir facultades entre dos órganos independientes .....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 17.- Mapa de co-ocurrencias: Existen beneficios que derivan de un modelo de control de órganos coexistentes de CGE y TCu.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 18.- Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu con jurisdicción especial dejando al ente de control denominado CGE con ámbito administrativo .....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 19.- Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu con jurisdicción especial dejando al ente de control denominado CGE con ámbito administrativo... ..</b>	<b>82</b>

## RESUMEN

La Contraloría General del Estado [CGE], es el organismo de control de recursos públicos en el Ecuador, su importancia en el Estado Constitucional deriva de la necesidad de controlar y fiscalizar el buen manejo de los recursos; su funcionamiento se basa en el modelo anglosajón unipersonal en donde su máximo representante es el Contralor. Este modelo ha sido cuestionado desde la sociedad ecuatoriana por no permitir eficiencia y eficacia al momento de recuperar los recursos públicos malversados y los frecuentes actos de corrupción a causa de una posible concentración de facultades en la autoridad unipersonal, por lo que se ha planteado un proyecto de ley que en apariencia busca contrarrestar las problemáticas proponiendo la sustitución del ente de control por un Tribunal de Cuentas[TCu], caracterizado por ser de corte europeo pluripersonal, en donde en lugar de contar con un Contralor, participa un Pleno compuesto por dos salas especializadas, uno de auditoría y otro de determinación de responsabilidades, hasta el momento siendo el único proyecto presentado ante la Asamblea Legislativo, este trabajo investigativo realiza un análisis jurídico crítico desde un enfoque predominantemente cualitativo respecto de la pertinencia de sustituir la Contraloría General del Estado por un TCu, teniendo como principal resultado que el Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas no constituye un verdadero cambio orgánico estructural ni garantiza la toma de decisiones objetivas de parte del Pleno del Tribunal de Cuentas.

**Palabras claves:** Contraloría General del Estado, Control, Fiscalización, Determinación de Responsabilidades, Tribunal de Cuentas.

## ABSTRACT

The Office of the Comptroller General of the State [CGE] is the agency in charge of controlling public resources in Ecuador. Its importance in the Constitutional State derives from the need to control and oversee the proper management of resources; its operation is based on the Anglo-Saxon unipersonal model, where its highest representative is the Comptroller. This model has been questioned from the Ecuadorian society for not allowing efficiency and effectiveness at the moment of recovering the embezzled public resources and the frequent acts of corruption due to a possible concentration of faculties in the unipersonal authority, for which a bill has been proposed that apparently seeks to counteract the problems by proposing the substitution of the control entity by a Court of Accounts [TCu], characterized for being of a European multi-personal nature, where instead of having a Comptroller, there is a Plenary composed of two specialized chambers, one for auditing and the other for determining responsibilities, so far being the only project presented before the Legislative Assembly. This research work carries out a critical legal analysis from a predominantly qualitative approach regarding the pertinence of replacing the General Comptroller of the State by a TCu, having as main result that the Draft Organic Law of the Court of Accounts does not constitute a true structural organic change nor does it guarantee objective decision making by the Plenary of the Court of Accounts.

**Keywords:** Comptroller General of the State, Control, Audit, Determination of Responsibilities, Court of Accounts.



Reviewed by:

Lic. Dario Javier Cutiopala Leon  
**ENGLISH PROFESSOR**  
c.c. 0604581066

## CAPÍTULO I

### 1.1 Introducción

El presente trabajo de titulación está enfocado a realizar un estudio jurídico, doctrinario y crítico acerca de la pertinencia de instauración de un TCu que sustituya a la CGE, teniendo en cuenta las principales problemáticas que aquejan al ente de control, que de forma explícita son las siguientes: La concentración de facultades, entre estos la facultad auditora y la determinadora de responsabilidades, así como la toma de decisiones unipersonales que sin duda han sido limitantes a la hora de ser un medio de control y fiscalización eficaz y eficiente en la recuperación de recursos públicos.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se realizó la descripción de la estructura orgánica y funcional de la CGE, que fueron de utilidad a la hora de establecer los nudos críticos que presenta la CGE y que se pretende combatir con la entrada en vigencia del proyecto de Ley Orgánica de TCu, para posteriormente realizar un análisis comparativo entre el modelo de control de Ecuador, el Proyecto de Ley de TCu y el de Panamá, a fin de contar con un panorama amplio sobre el funcionamiento y estructura orgánica de cada uno de los modelos propuestos, siendo principalmente la comparación entre las ventajas y desventajas las que permitieron determinar la pertinencia de instauración de un TCu que sustituya a la CGE.

De acuerdo con los objetivos y al método que se empleó para el estudio del problema jurídico, la investigación tiene un enfoque predominantemente cualitativo, de tipo jurídico descriptiva, basada en el análisis de la normativa jurídico legal que rige a los modelos de control de la Contraloría General del Estado, el Proyecto de ley de Sustitución de la CGE por un TCu y el modelo de control panameño; y descriptiva debido a que busca describir las cualidades y características a nivel orgánico y funcional de los modelos de control de recursos públicos de Ecuador, Panamá y del TCu del Proyecto de Ley Orgánica, así como sus principales nudos críticos.

La recolección de información se realizó mediante el instrumento denominado Guía de entrevista, aplicado a un experto y tres especialistas, las preguntas del instrumento fueron estructuradas con base a los objetivos planteados para la investigación, mientras que los entrevistados fueron seleccionados de manera estratégica debido a su conocimiento, experticia

y experiencia en materia de Derecho de Control.

El trabajo consta de cinco capítulos; El primer capítulo comprende el planteamiento del problema, la justificación y los objetivos; el segundo capítulo comprende el marco teórico compuesto por el estado del arte y las unidades de análisis; el capítulo 3 la metodología; el capítulo 4 los resultados y discusión; el capítulo 5 que comprende las conclusiones y las recomendaciones.

## **1.2 Planteamiento del problema**

El control público en Ecuador tiene como objetivo fundamental garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, por medio de la fiscalización a las instituciones públicas y privadas siempre y cuando manejen recursos públicos; actualmente se encuentra a cargo de la CGE a través del control interno y externo. En los últimos años esta institución ha sido criticada y cuestionada por la sociedad ecuatoriana, juristas y entendidos en la materia no solo por su ineeficacia en la recuperación de recursos públicos sino por su estructura orgánica y funcional que concentra facultades y competencias en el órgano técnico de control de recursos públicos, a esto sumado los escándalos de corrupción por la inexiste o falta de control sobre los actos y actuaciones de sus funcionarios.

Anualmente la Organización de Transparencia Internacional mide el índice de percepción o confianza en el sistema de control y lucha contra la corrupción de cada Estado a nivel mundial, determinando que “(...) el índice de percepción de corrupción en Ecuador es de 36/100 puntos, ubicándolo en el puesto 101 de los 180 países con mayor corrupción a nivel mundial en 2022” (Transparency International, 2023, p.3). Esto es una muestra de falta de confianza del poder soberano en el actual ente de control.

En parte la falta de confianza descrita anteriormente se debe a la ineeficiencia e ineeficacia de las acciones de control, así como a los escándalos de corrupción desatados al interior de CGE, como la descubierta por el Departamento de Justicia de Estados Unidos de América dentro del caso Odebrecht, en el que se habría pagado sobornos por alrededor de 33,5 millones de dólares a funcionarios del Gobierno de turno para beneficios en contrataciones públicas (Diario El Comercio, 2016), entre estos el Contralor de turno Carlos Polit.

A partir de las investigaciones a nivel internacional el citado ex contralor Carlos Pólit<sup>1</sup> fue investigado y finalmente sentenciado a 6 años de prisión por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador en 2018 por desvanecer responsabilidades civiles en beneficio de Odebrecht<sup>2</sup>, emitir informes de auditoría favorables en obras contratadas entre 2009 y 2016 por más de 6.000 millones de dólares, así como con otras empresas en el ámbito petrolero, eléctrico y de infraestructura, evidenciando una escandalosa trama de corrupción al interior de la CGE (Corte Nacional de Justicia, 2018). Lo que llevó a evidenciar la falta de control, la arbitrariedad y abuso de poder del ex contralor así como a cuestionar el modelo orgánico funcional que ha permitido este tipo de actuaciones.

Durante el año 2017 salieron a la luz más escándalos de corrupción al interior de la CGE, en esta ocasión era contralor subrogante Pablo Celi quien denunciaba dichos actos en su rendición de cuentas recalculo el manejo doloso del anterior gobierno y de su antecesor, en cuanto a la no emisión de órdenes de trabajo, la existencia de acciones de control pendientes, la presencia de informes de auditoría alteradas y el desvanecimiento de glosas sin justificación racional, que lo llevaron a emitir nuevas órdenes de trabajo que finalmente evidenciaron los resultados reales en el caso Odebrecht y otras empresas entre estas petroleras, eléctricas, compañías de construcción de obras públicas (Celi, 2017) dando, apariencia de una buena gestión.

Sin embargo, en 2021, se agudizó la crisis institucional de la CGE, al conocerse que el entonces contralor en funciones Pablo Celi y el exsecretario de la Administración Pública del Gobierno de Lenín Moreno habrían estado cometiendo los mismos actos que su antecesor, por lo que fueron procesados por delincuencia organizada y recibir sobornos para dejar sin efecto predeterminaciones o “glosas” en favor de la empresa Nolimit en contratos celebrados con Petroecuador, dando como resultado que el contralor Pablo Celi sea sometido a juicio político por la Asamblea Nacional e inhabilitado para el ejercicio público (Diario Correo, 2021).

---

<sup>1</sup> Carlos Polit fue contralor por casi diez años, le faltaban 6 meses para cumplir una década en el cargo cuando renunció el 20 de junio de 2017 en medio de investigaciones por el delito de concusión en el caso Odebrecht (Montaño, 2022).

<sup>2</sup> Odebrecht es una de las constructoras más grandes de Latinoamérica involucrada en una red de sobornos a funcionarios, políticos y partidarios para la obtención de contratos en aproximadamente 12 países, entre estos Ecuador ocasionando perjuicios económicos debido a sobreprecios que desembocaron en glosas, que posteriormente mediante el mismo método de sobornos fueron desvanecidas por el contralor Carlos Polit (Castaño, 2018)

Lo suscitado por los dos ex contralores Carlos Polit y Pablo Celi, dan muestra en un primer momento del abuso de facultades de los principales responsables en el proceso de fiscalización y control de recursos públicos y por otro lado la necesidad de que exista otro organismo de control que fiscalice las actuaciones al interior de la CGE, si bien existe el juicio político hay que tener en cuenta que no es de naturaleza permanente debido a que se tramita de manera excepcional previa solicitud. “La solicitud debe contar con el respaldo de al menos una cuarta parte de la Asamblea, y solo procede si existe incumplimiento de funciones constitucionales” (Taco, 2020), por lo que la primera problemática identificada se trata de la falta de control en la toma de decisiones del Contralor.

El segundo punto crítico que se observa en la CGE se refiere a la concentración de funciones. Por un lado, asume la función auditora, encargada de ejecutar actividades de control y emitir informes de auditoría y la función determinadora y/o sancionadora de responsabilidades encargada de sancionar las irregularidades reportadas en los informes de auditoría. Lo que genera preocupación debido a la posible falta de independencia funcional y arbitrariedad al interior de la CGE.

En respuesta a las problemáticas de falta de control en la toma de decisiones del Contralor y la concentración de facultades en el ente de control a finales del 2017 se presentó un proyecto de ley impulsado por la misma CGE, liderado por el ex contralor Pablo Celi, el proyecto en esencia busca sustituir la CGE por un TCu, cambiando el nivel gobernante del ente de control a un órgano colegiado conformado por siete ministros auditores con la finalidad de distribuir la función de auditoría y determinación de responsabilidades en dos salas independientes, una de auditoría y la otra de determinación de responsabilidades pasando de un ente unipersonal a uno pluripersonal (Contraloría General del Estado, 2017).

Sin embargo este proyecto es cuestionado debido a que si bien contribuye a la toma de decisiones deliberativas y aparentemente distribuye funciones entre dos salas, se cree que no garantiza una verdadera independencia pues toda la carga seguiría recayendo en el mismo organismo de control, existiendo únicamente un cambio en la denominación.

Por lo que es necesario analizar la pertinencia de sustituir la CGE por un TCu a fin de determinar si la propuesta alcanza una verdadera desconcentración de facultades, evita la toma

de decisiones unipersonales y contribuye a garantizar una fiscalización transparente para la recuperación de recursos públicos mediante mecanismos de control más eficientes y eficaces.

### **1.3 Justificación**

La trascendencia e importancia de llevar a cabo un análisis jurídico crítico de la pertinencia de sustituir la Contraloría General del Estado por un Tribunal de Cuentas radica en la necesidad de conocer las deficiencias presentes en el actual sistema de control de recursos públicos ecuatoriano, que han permitido irregularidades dentro de la CGE, a fin de evaluarlas jurídicamente y contrastarlas con las fortalezas y debilidades de un posible Tribunal de Cuentas propuesto como reemplazo determinando si este cambio es beneficioso y si realmente lograría mejoras significativas en términos de control, fiscalización y transparencia.

La relevancia de llevar a cabo esta investigación abarca varios ámbitos. En el ámbito jurídico político debido a que analiza propuestas de ley de gran impacto por un lado el proyecto de ley de sustitución de la CGE presentada en 2018 ante la Comisión Legislativa, y por otro lado las reformas estructurales orgánico-funcionales adoptadas en Panamá a fin de contar con un análisis jurídico amplio de la facticidad, normatividad y axiología del cambio que se pretende realizar.

Este trabajo investigativo justifica su factibilidad porque analiza los hechos que dan lugar al nacimiento de ciertas normas; la normatividad que viene a ser el estudio de la norma como tal y la axiología que cobra sentido en la valoración social de las reformas que se pretender realizar, pero sobre todo a la contribución en cuanto a mejorar la gobernanza y gestión pública en el Ecuador. En el ámbito económico se expone los nudos críticos y las falencias orgánico-funcionales que han impedido lograr una recuperación eficiente y efectiva de los recursos públicos. Identificar estas falencias contribuirá a buscar un modelo de control idóneo y efectivo. En el ámbito académico la investigación proporciona material documental que contribuirá al desarrollo del Derecho de Control, una rama con escaso volumen investigativo pero de gran relevancia para el equilibrio estatal en cuanto a transparencia, rendición de cuentas, desarrollo y consolidación del Estado democrático.

La investigación pretende ser de utilidad y de impacto positivo para mejorar la gobernanza y buena gestión pública; es factible realizarla a través de la aplicación

metodológica del Derecho Comparado, la Teoría General de la Administración Pública y los principios administrativos, beneficiando a varios sectores y actores de la ciudadanía en general en cuanto a recuperar la percepción y confianza en el ente de control; beneficia a la academia porque desarrolla conocimientos en materia de control que puedan ser de utilidad para futuras investigaciones y el desarrollo en sí del Derecho de Control de parte de profesionales, académicos y estudiantes; al Estado en general para que desde el legislativo y la ciudadanía en general puedan tomar medidas correctivas eficientes a la hora de establecer un mecanismo de control.

## **1.4 Objetivos**

### ***1.4.1 Objetivo General***

Analizar la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que sustituya a la Contraloría General del Estado en el Ecuador, a través de un estudio crítico-jurídico a fin de señalar la conveniencia jurídica de este diseño orgánico institucional.

### ***1.4.2 Objetivos específicos***

- Describir el diseño orgánico y funcional de la Contraloría General del Estado en el Ecuador.
- Comparar el diseño orgánico y funcional de la CGE del Ecuador con el modelo de control de recursos públicos de Panamá y el Proyecto de Ley presentado ante la Asamblea Nacional.
- Señalar la pertinencia y conveniencia de instaurar un Tribunal de Cuentas en el Ecuador.

## CAPÍTULO 2

### MARCO TEÓRICO

#### **2.1 Estado Del Arte**

Respecto del tema “Análisis de la pertinencia de instauración de un Tribunal de Cuentas que sustituya a la Contraloría General del Estado” no se han realizados trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen algunos similares al que se propone realizar, cuyas conclusiones más importantes son las siguientes:

Plaza Anabelle (2019), realizó su trabajo de tesis de posgrado para la obtención de su Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública denominado “La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado”, cuyo objeto de estudio está encaminado a analizar si el organismo de control de uso eficiente de los recursos públicos está observando las garantías de seguridad jurídica y debido proceso, así como la legal aplicación de las normas y resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado que aparentemente estarían extralimitando sus facultades, mediante el método analítico concluye que:

El control del uso de los recursos públicos es de trascendental importancia para juzgar la legalidad, transparencia, eficiencia y oportunidad del gasto público; de allí su relevancia de que se inscriba en el marco legal y constitucional, y estos a su vez sean valorados y sancionados de forma objetiva por las autoridades encargadas, asegurando la necesaria eficiencia y eficacia de la labor actividad de control que redunda en el cumplimiento del principio de legalidad (Plaza, 2019, p.107).

Víctor Manuel Granda Aguilar (2023) publicó el libro titulado “Derecho de control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador: Tipos, sistemas y ordenamiento jurídico”, cuyo objeto de estudio es el análisis de las modificaciones del control público frente a la globalización, desde un estudio comparado con legislaciones a nivel mundial obteniendo como conclusión que:

Existe controversias al momento de definir el sistema que más eficiente y eficaz en el ejercicio de las competencias de control, tradicionalmente los Tribunales de Cuentas tienen competencias jurisdiccionales, por lo que sus decisiones son obligatorias, causan estado y sobre ellas se pueden interponer únicamente acciones de casación y acciones constitucionales, mientras que las Contralorías tienen potestades sancionatorias administrativas, en algunos casos que son impugnadas primero en sede administrativa y luego en los órganos jurisdiccionales como los jueces contencioso-administrativos, lo que hace el trámite lento y engorroso, pues tienen un mayor recorrido en el tiempo, por otro lado la concentración de funciones en un mismo órgano hace que se sea juez y parte poniendo en duda la objetividad y naturaleza administrativa o jurisdiccional de las decisiones que adoptan (Granda, 2023, pp. 245-254).

Carlos Marcelo Núñez Pérez (2019) publica el artículo científico titulado: “De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas.”, cuyo objeto de estudio es analizar jurídicamente la posible transición de la Contraloría General del Estado a un Tribunal de Cuentas, basado en el análisis del Proyecto de ley presentado por Pablo Celi, en cuanto a su funcionamiento, estructura y atribuciones concluye que:

El proyecto de ley presentado plantea es un reto para la buena marcha de la administración pública en la búsqueda de mecanismos adecuados para el control y fiscalización de los recursos públicos del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tan solo el cambio del sistema, si se mantienen las mismas facultades en un mismo órgano no desconcentra sus facultades (Núñez, 2019, p.126).

## 2.2 Aspectos Teóricos

Con el propósito de fundamentar de manera doctrinaria y jurídica normativa, se desarrollan tres unidades temáticas necesarias para la eventual discusión de pertinencia de sustitución de la CGE por un Tribunal de Cuentas, la primera unidad concerniente a la Contraloría General del Estado, la segunda unidad trata acerca del modelo de control de recursos públicos en Ecuador, el Proyecto de ley de TCu de Ecuador y Panamá a la luz del Derecho Comparado, por último la unidad tres establece un análisis de pertinencia de instauración de un TCu en Ecuador.

## UNIDAD I

### LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

#### **2.2.1 Origen y Descripción de la Contraloría General del Estado**

La Contraloría es definida como “la institución encargada de realizar el examen de contabilidad oficial en todo el territorio nacional, con atribuciones y funciones exclusivas cuyo representante es el Contralor General” (Mosquera De la Torre, 2017, p.25), mientras que la Constitución la define como un “organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” (Constitución de La República del Ecuador, 2008). Siendo su misión principal la de controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos estatales a través de la auditoría gubernamental.

Mosquera De la Torre (2017) señala que la CGE es el resultado de una construcción histórica que tiene su origen en el Tribunal de Contaduría General instaurado después de la disolución de la Gran Colombia y posterior constitución del Ecuador en república independiente por mandado constitucional promulgado el 28 de noviembre de 1830; en 1855 se dicta la primera Ley Orgánica de Hacienda; en 1861 se expide el Reglamento de Contabilidad, mediante el cual los antiguos Tribunales de Contadurías coloniales se convierten en Tribunal de Cuentas, con el desperfecto de estar formando parte del Poder Ejecutivo, por lo que hasta este momento no eran independientes sino que se presentan como órgano auxiliar del Ejecutivo.

El 3 de diciembre de 1927, como consecuencia del asesoramiento de la Misión Kemmerer se instituye la Contraloría General de la Nación, como departamento independiente del Poder Ejecutivo (Contraloría General Del Estado, s.f.). Este cambio fue fundamental para garantizar un buen control en el manejo de recursos públicos, pues al estar el ente de control al interior del ejecutivo desde ya sus actuaciones manifestaban injerencias políticas, y por ende desvirtuaba la división de poderes.

“La división de poderes nace de la necesidad de establecer un mecanismo de control del poder, evitando la tiranía y oligarquía” (Ayala Silva et al., 2023). Por otro lado con el objetivo de llevar el control fiscal, agrupar las cuentas del Estado y organizar la oficina central

de contabilidad del Estado, en los años posteriores entra en vigor la Ley Orgánico de Administración Financiera y Control, sustituyendo a la Ley Orgánica de Hacienda (Contraloría General Del Estado, s.f.).

“En 1967 por mandato constitucional se cambia la denominación de Contraloría General de la Nación a CGE, debido a la necesidad de alinear todas las instituciones con la definición del Estado como organización jurídica y política (Contraloría General Del Estado., n.d.). Describiéndola como “un organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normalidad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad de las entidades del Sector Público y la Asesoría y Reglamentación para los fines indicados” (Constitución Política de Ecuador, 1979). Ampliando el ámbito de acción al sector privado siempre y cuando maneje recursos públicos.

En 1977 se publica la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, en donde el Contralor es nombrado y fiscalizado por el Congreso Nacional y con esto se crea la figura del subcontralor general para que actúe en casos de ausencia o suspensión del ejercicio del cargo” (Quintana, 2021). Este fue un paso crucial en aras de limitar las actuaciones arbitrarias del Contralor de turno, pues desde este momento nace el control político de parte del Congreso Nacional pasa a constituirse en la primera barrera histórica de control.

“Con la promulgación de la Constitución de 1978 y el referéndum en 1978 se promulga la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en donde se hace constar a la CGE como un ente con facultades netamente administrativas y no como juez de cuentas con potestades jurisdiccionales siendo una imprecisión establecida en la Ley de Hacienda Pública derogada” (Quintana, 2021, p.26).

Desde este momento la CGE es definida como “un organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado con funciones durante 4 años, entre sus atribuciones estaban el controlar, ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos, así como realizar auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, pudiendo además pronunciarse sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales, a fin de determinar responsabilidades

administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, Art.211).

En 2002 se promulga la Ley Orgánica de la CGE encargada de regular el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría en base a dos tipos de control: interno y externo y en 2008 se ubica a la CGE dentro de la Función de Transparencia y Control Social, se eliminó la facultad nominadora del Contralor de parte del Congreso y se lo pasa al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Quintana, 2021).

## 2.2.2 Estructura Orgánica de la CGE

### 2.2.2.1 Datos Generales.

**Tabla 1**

*Datos Generales de la CGE*

<b>DATOS GENERALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO</b>	
<b>Descripción</b>	Organismo Técnico Superior de Control, es una persona jurídica de Derecho Público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.
<b>Representación y dirección</b>	Contralor General del Estado.
<b>Misión</b>	Controlar los recursos públicos para precautelar su uso eficiente, en beneficio de la sociedad.
<b>Objetivos Estratégicos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Comunicar resultados institucionales.</li><li>2. Fortalecer la Gestión de Control.</li><li>3. Mejorar el Potencial Humano.</li><li>4. Optimizar la Gestión Interna.</li></ol>
<b>Estructura</b>	Estructura organizacional por procesos, con filosofía y enfoque en productos, servicios y procesos.
<b>Procesos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Procesos Gobernantes: Orientan la gestión institucional.</li><li>2 Procesos Habilitantes: Generan productos y servicios de asesoría y apoyo logístico para elaborar el portafolio de productos institucionales de los otros procesos y viabilizan la gestión institucional.</li><li>3 Procesos Agregadores de valor: General, Administran y controlan el portafolio de productos y servicios.</li><li>4 Procesos desconcentrados: Generan productos, asesoría y apoyo logístico por delegación del órgano central.</li></ol>

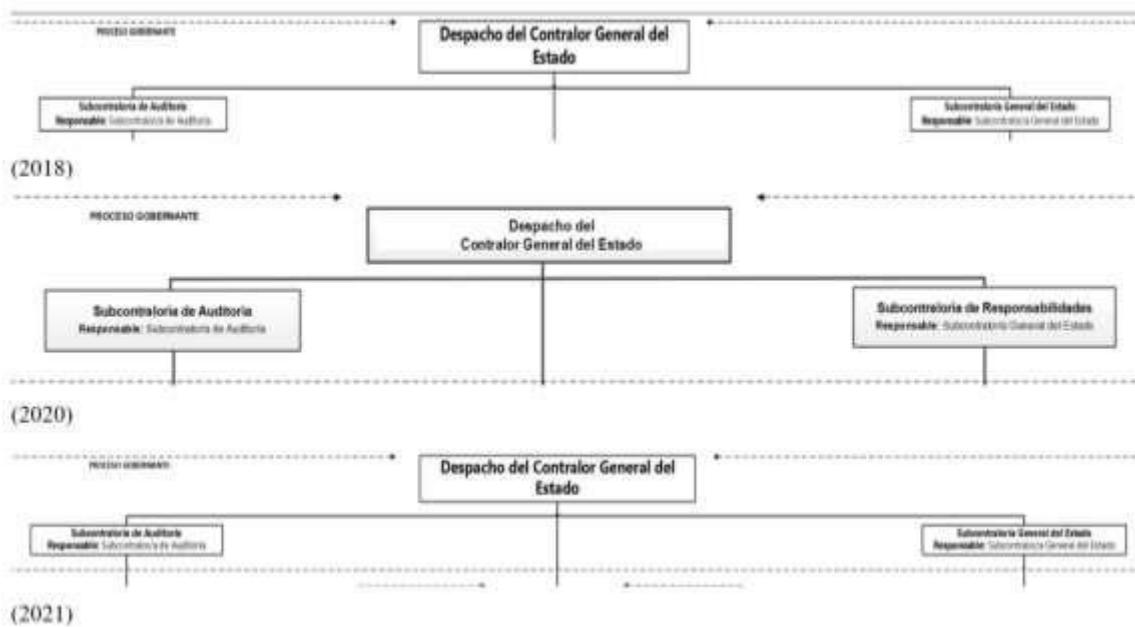
*Nota.* Esta tabla contiene los datos generales de la CGE en los que se sustenta la estructura orgánico-funcional de la CGE, y los cuatro procesos alineados con la misión institucional y objetivos estratégicos Tipàn (2023).

## **2.2.2.2 Estructura Orgánica Por Procesos.**

### **2.2.2.2.1      *Procesos Gobernantes.***

**Figura 1**

*Cambio denominacional-Procesos Gobernantes: Subcontraloría de Responsabilidades.*



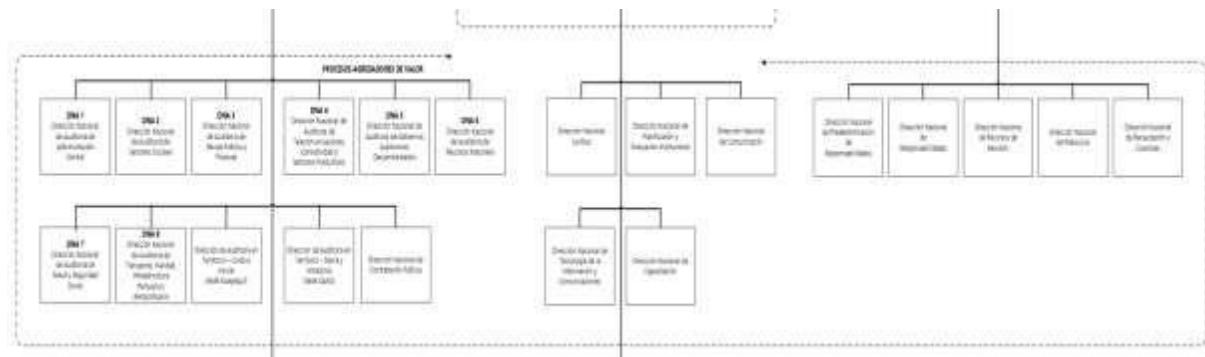
Nota: La imagen describe las modificaciones denominacionales que ha tenido el nivel gobernante de la CGE, en la cual se aprecia un cambio de nombre de Subcontraloría General del Estado a Subcontraloría de Responsabilidades, y en 2020 nuevamente se volvió a denominar Subcontraloría General del Estado (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, 2021).

Los procesos gobernantes se encargan de la gestión institucional a través de la emisión de políticas, directrices y planes estratégicos cuyos responsables son el Contralor General del Estado, el Subcontralor de Auditoría y el Subcontralor de Responsabilidades, a partir del 2018 ha sufrido modificaciones en aras de ser un adelanto para la conformación de un Tribunal de Cuentas y de simplificación de procesos en donde se cambia de denominación de Subcontralor General del Estado a Subcontralor de Responsabilidades, sin embargo en 2021 nuevamente se modifica y se regresa a la anterior denominación de Subcontraloría General del Estado (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, 2021).

## 2.2.2.2.2 Procesos Agregadores de Valor.

**Figura 2**

*Procesos Agregadores de valor*



Nota. La figura describe los tres procesos agregadores de valor de izquierda a derecha, los primeros pertenecen a la Subcontraloría de auditoría, los segundos directamente al órgano central y los terceros a la Subcontraloría General del Estado (Contraloría General del Estado, 2020)

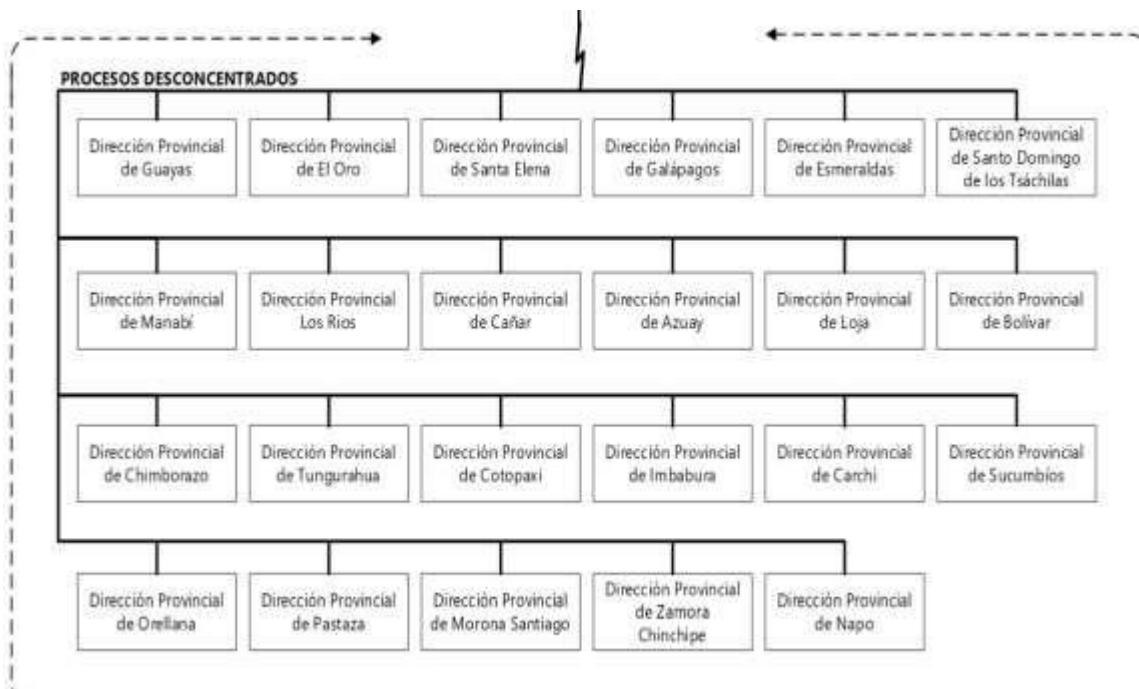
Los procesos agregadores de valor, se encargan de la gestión del control de la utilización de los recursos estatales de todas las instituciones públicas y de las personas jurídicas de Derecho Privado siempre y cuando estos se encuentren disponiendo de recursos público, el proceso de control se realiza a través de la auditoría gubernamental en sus diferentes clases y modalidades que se describirán más adelante, prácticamente sirven de apoyo a la Subcontraloría de Auditoría, al despacho central del Contralor y a la Subcontraloría General del Estado.

Está compuesto por las Direcciones Nacionales de Auditoria tanto en Territorio; de gestión descentrada de control; de gestión de asuntos éticos, participación ciudadana y vinculación de grupos de atención prioritaria; de gestión jurídica, de gestión de desarrollo normativo; de gestión de predeterminación de responsabilidades; de Responsabilidades, de Recursos de revisión, de patrocinio, de recaudación y coactivas, de planificación estratégica y evaluación institucional, de comunicación interinstitucional, de tecnología de la información y comunicación interinstitucional y de capacitación (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, 2021). Básicamente son los responsables de generar, administrar y controlar el portafolio de productos y servicios que responden a la misión y objetivos estratégicos del organismo de control denominado CGE.

### **2.2.2.2.3 Procesos Desconcentrados.**

**Figura 3**

*Procesos Desconcentrados*



*Nota.* La figura contiene los veintidós procesos desconcentrados de la CGE (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

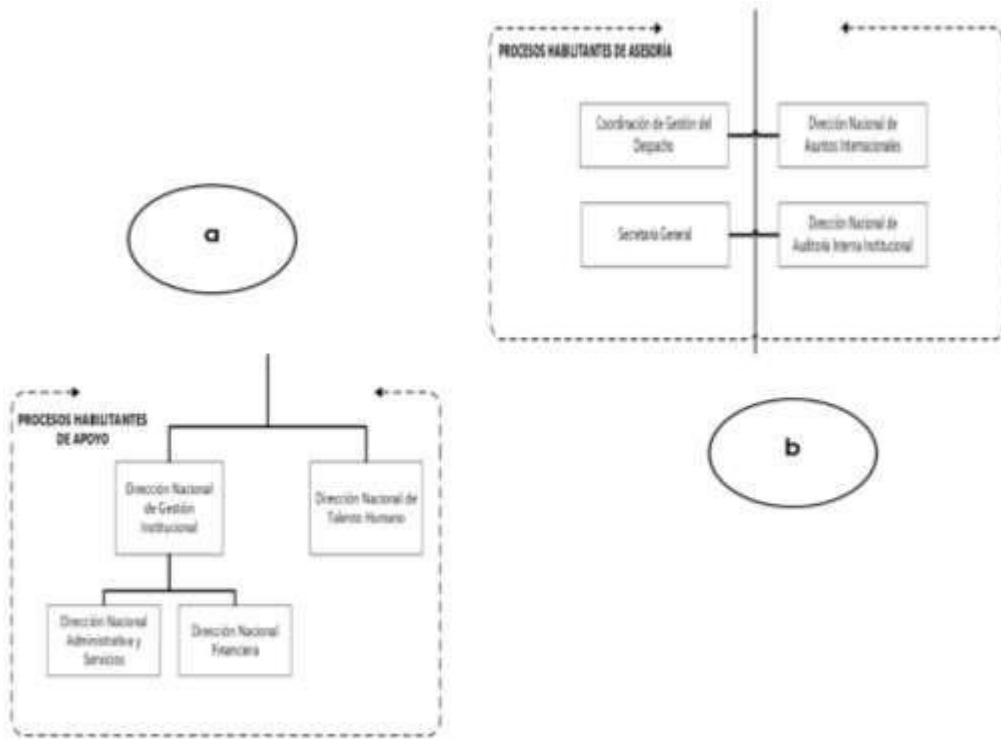
Los procesos desconcentrados están encargados de planificar, dirigir y ejecutar el control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, de acuerdo con su ámbito, siguiendo las directrices impartidas por el Contralor, lo componen los directores provinciales y los titulares de las Unidades Interna de las Instituciones del Estado, se estructuran con equipos de trabajo de auditoría, equipo jurídico y equipo administrativo (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

Entre las funciones más importantes que se realizan en este nivel son: La emisión y suscripción de informes así como la síntesis de productos de las auditorias y exámenes especiales, ejercer la acción coactiva, elaborar informes con indicios de responsabilidad penal, memorandos, órdenes de trabajo, etc. (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

#### 2.2.2.2.4 Procesos Habilitantes de Apoyo y Asesoría

**Figura 4**

Procesos Habilitantes: a) De Apoyo y b) de Asesoría.



*Nota.* La figura describe los procesos habilitantes y de asesoría encargados de generar productos y servicios de asesoría y apoyo logístico, para la elaboración del portafolio de productos institucionales que demandan los procesos gobernantes, los procesos agregadores de valor y para sí mismo (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

Los procesos habilitantes de apoyo y asesoría se encargan de viabilizar la gestión institucional, comprenden la Coordinación de Gestión del Despacho, Coordinación Nacional de Asuntos Internacionales, Coordinación Nacional de Secretaría General, y la Dirección Nacional de Auditoría Interna Institucional. Su misión es asesorar, así como preparar estudios y proyectos de las materias de competencia de la CGE relacionadas con su misión a fin de orientar los resultados que garanticen la seguridad técnica y legal (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

## 2.2.3 Funciones de la Contraloría General del Estado

**Tabla 2**

*Potestades, Funciones Constitucionales y legales de la Contraloría General del Estado.*

POTESTADES	FUNCIONES CONSTITUCIONALES	FUNCIONES LOCGE
<b>De dirección del Sistema de Control.</b>	Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Practicar auditoría interna por sí o mediante compañías privadas.</li> <li>2. Examinar ingresos públicos sin interferir en la administración Tributaria.</li> <li>3. Examinar y evaluar en términos de costo y tiempo la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia de la gestión pública.</li> <li>4. Audituar el financiamiento internacional.</li> </ol>
<b>Determinadora de Responsabilidades</b>	Determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, a los sujetos sometidos su control, excepto las propias de la Fiscalía General del Estado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercer la función fiscalizadora: la predeterminación o glosa y la determinación de responsabilidades.</li> <li>2. Establecer responsabilidades individuales administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.</li> </ol>
<b>Normativa</b>	Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Dictar regulaciones de carácter general.</li> </ol>
<b>Consultiva</b>	Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Asesorar sin vincularse en la toma de decisiones, absolver consultas, emitir criterios adoptados por el Contralor.</li> <li>5. Exigir el cumplimiento de recomendaciones.</li> </ol>
<b>Autotutela mediante la acción coactiva.</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercer la coactiva para la recaudación de créditos propios y de las instituciones que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva.</li> </ol>
<b>Otras potestades relativas al combate a la corrupción y el</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Examinar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodia de recursos públicos.</li> </ol>

<b>cuidado de recursos públicos.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2 Identificar procedimientos internos de prevención contra la corrupción.</li> <li>3 Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas.</li> <li>4 Informar a la Asamblea y al presidente las labores de control.</li> </ol>
--------------------------------------	--

*Nota.* La presente tabla describe las potestades, funciones constitucionales y legales de la CGE Tipán (2023).

La CRE, en su artículo 212, señala que son funciones de la CGE, además de las que determine la ley las siguientes:

(...) **1.-**Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; **2.-**Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de las Fiscalía General del Estado; **3.-**Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones y; **4.-**Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite (Constitución de La República Del Ecuador , 2008).

En la LOCGE se desglosan estas atribuciones en el artículo 31 en 38 numerales que a manera de resumen comprenden las siguientes potestades:

La potestad de dirección del Sistema de Control Administrativo, la potestad de determinación de responsabilidades, la potestad consultiva, la potestad normativa, la potestad de autotutela mediante la acción coactiva y otras potestades relativas al combate a la corrupción y el cuidado de recursos públicos (Quintana, 2021).

La potestad de dirección del Sistema de Control Administrativo la faculta para ejercer la facultad privativa de dirección del ente de control de recursos públicos. La potestad consultiva ejercita la facultad constitucional del contralor de “asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite” (Constitución de La República Del Ecuador, 2008, Art. 212).

Además comprende la “capacitación a los servidores públicos, instituciones del Estado, personas jurídicas de derecho privado sin vincularse en la toma de decisiones ya que únicamente absuelve consultas y emana criterios institucionales que adopta el contralor” (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, 2021).

La potestad normativa, comprende “la facultad otorgada al Contralor para expedir la normativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (Constitución del Ecuador, 2008, Art. 212). Destinadas a regular el control interno y externo, reglamentos, regulaciones, manuales, disposiciones e instructivos, etc. Entre estos además el reglamento orgánico funcional, de administración del personal incluyendo la escala de remuneraciones mensuales unificadas y el régimen propio de remuneraciones, entre otros (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos, 2021).

La potestad de autotutela mediante la acción coactiva comprende “la recaudación de sus propios créditos y de las instituciones que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva”(Ley Orgánica de La Contraloría General Del Estado, 2002), y a potestad de determinación de responsabilidades comprende el ejercicio de la facultad de determinación de responsabilidades sean administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal relacionadas con la gestión de recursos públicos y la potestad de dirigir el sistema de control y auditoría se materializa a través del control interno, externo, previo y posterior, a través del sistema de control, fiscalización y auditoria (Reglamento a La Ley Orgánica de la Contraloría General Del Estado, 2003).

#### **2.2.4 La Facultad de Dirigir el Sistema de Control, Fiscalización y auditoría.**

La CGE, es el órgano encargado de la revisión del correcto uso de recursos públicos, tiene como misión constitucional la dirección privativa del sistema de control administrativo gubernamental, a través de la auditoría interna y externa, ejecutada a través de dos procesos de control descritos a continuación:

El control interno comprende el proceso aplicado por la máxima autoridad institucional, no està a cargo directamente de la CGE sino de la propia institución, tiene como propósito proporcionar seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcanzan los objetivos institucionales tales como: el entorno de control, organización, idoneidad del personal, cumplimiento de sus objetivos institucionales, los riesgos y medidas adoptadas por

la institución, el sistema de información, el cumplimiento de normas jurídicas y técnicas, entre otras (Ley Orgánica de La Contraloría General Del Estado, 2002).

El control externo es competencia directa de la CGE, se ejerce mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, mientras que “el control interno es de responsabilidad de cada unidad institucional del Estado” (Ley Orgánica de La Contraloría General Del Estado, 2002). En donde la auditoría gubernamental consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos, examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos, no podrán modificar las resoluciones adoptadas, sin embargo si pueden evaluar el ejercicio de las atribuciones de los funcionarios o servidores implicados (Ley Orgánica de La Contraloría General Del Estado, 2002).

### **Tabla 3**

*Diferencias entre el control interno y externo.*

CONTROL INTERNO	CONTROL EXTERNO
Procesos de fiscalización, control y auditoría.	Procesos de fiscalización, control y auditoría.
La dirección y el personal de cada institución	CGE
Cada institución del Estado	CGE

*Nota.* Esta tabla destaca las principales diferencias entre el control interno y externo Tipán (2023).

#### **2.2.4.1 El proceso de control y fiscalización de la CGE: La fase de auditoría**

##### **2.2.4.1.1 Alcance dimensión de la facultad auditora.**

De acuerdo con la sentencia 069-10-SEP-CC, la facultad auditora no se constriñe única y exclusivamente al informe final pues comprende todo el proceso desde la emisión de la orden de trabajo de examen especial o de auditoría, hasta la aprobación del informe, que luego de ser suscritos por el Director de la Unidad de Auditoría deben ser aprobados por el Contralor o su delegado en el término de treinta días, y posteriormente remitidos a las instituciones examinadas (Corte Constitucional del Ecuador, 2010).

**Tabla 4***Tipos de Auditorías*

<b>Auditoría Gubernamental</b>	<p>1.-Examen especial. -Sirve para verificar, estudiar y evaluar aspectos limitados o una parte de las actividades de gestión, financieras o administrativas posteriores a la ejecución.</p> <hr/> <p>2.-Auditoría financiera. – Informa sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública o ente contable, programa o proyecto.</p> <hr/> <p>3.-Auditoría de gestión. -Examina y evalúa el control interno y la gestión de la institución o de sus proyectos.</p> <hr/> <p>4.-Auditoría de aspectos ambientales. - Audita los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluación de impacto ambiental.</p> <hr/> <p>5.-Auditoría de Obras Públicas - Evalua la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos</p>
--------------------------------	--

*Nota.* La tabla describe los tipos de auditorías que realiza la CGE, entre estos el examen especial, a la auditoría financiera, la auditoría de gestión, de aspectos ambientales y obras públicas Tipán (2023).

#### **2.2.4.1.2      *Procedimiento de auditoría Gubernamental y de exámenes especiales***

##### **1.-Inicio: Auditorias establecidas en el Plan Anual de Control, o auditorias imprevistas provenientes de denuncias o solicitudes.**

Las auditorías inician generalmente porque están previamente planificadas y contenidas en el Plan Anual de Control, sin embargo hay otras que surgen en atención a imprevistos como

solicitudes denuncias sobre presuntos hechos irregulares (LOCGE, 2002), en el caso de que no se encuentren en el PAC son emitidos a un auditor que se encarga de realizar una verificación preliminar, mediante la recopilación de información, verificación de hechos, al final emite un informe con la recomendación de ejecutar o no la acción de control; en el caso que, la recomendación sea positiva el informe debe contener el alcance, la descripción de los recursos humanos y materiales que se requieren, tiempo de ejecución y oportunidad de inicio que será remitido al Contralor, quien tiene la potestad decisional de decidir si emite o no la orden de trabajo.

## **2.-Notificación**

La notificación consiste en dar a conocer a los servidores públicos acerca del proceso de fiscalización de los cuales estarían siendo parte, siendo de diversos tipos. En el caso de los servidores que se encuentren en funciones se les notifica del inicio de un examen por oficio suscripto por el jefe del equipo auditor directamente en la institución en la que laboran y su firma refleja la constancia de haber sido notificado (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

En el caso de los exservidores, exfuncionarios, exdignatarios, y demás por el mismo hecho de ya no encontrarse laborando al interior de la institución se les notificará en sus domicilios, en el caso de no conocerse, no sea ubicado o se niegue a recibir la notificación, serán notificados por una publicación en el periódico de la capital de la provincia donde ejerció el cargo, en la ciudad más cercana o en la capital de la República (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

## **3.-Comunicaciòn de resultados preliminares**

Como resultado del proceso de auditoría se emite un informe que contiene los resultados preliminares, que deben ser comunicados a los sujetos vinculados con la acción de control, para que tengan la oportunidad de justificar su accionar, presentar pruebas, evidencia o información adicional, además de documentar el trabajo de campo, contribuir, facilitar el trabajo de los auditores, y la implementación de recomendaciones (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

#### **4.-Convocatoria a la conferencia final**

La Convocatoria a la conferencia se realiza mediante una notificación que se entrega a los vinculados con 48 horas de anticipación, indicando el lugar, fecha, día y hora a efectuarse, esta debe ser suscrita por el vinculado para su constancia, ante la negativa de suscribir la convocatoria la persona encargada debe sentar razón de la negativa y advertir que se la realizará por la prensa (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

En la conferencia final se da a conocer los resultados obtenidos hasta esta etapa, son plasmados en el denominado borrador de informe que será analizado por los auditores gubernamentales actuantes y puesto en conocimiento de los representantes de la entidad objeto del examen y las personas vinculadas; pudiendo presentar más elementos explicativos o justificativos hasta 5 días laborables posteriores a la conferencia final haciendo un previo comunicado, la constancia de la conferencia final se plasma en un acta que será suscrita por todos los asistentes, ante la negativa se sienta la razón correspondiente (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

#### **5.-Entrega de borradores de los informes de la conferencia final**

La entrega de borradores es el acto final posterior a la celebración de la conferencia final mediante la cual se entrega el borrador del informe a los intervenientes, este documento es de carácter provisional no definitivo ni oficial del organismo de control, por lo que no puede ser impugnado en sede administrativa ni judicial, también es considerado confidencial o reservado, por lo que su entrega debe ser autorizada por el Contralor. La entrega se realiza a través de las unidades de control por medios electrónicos (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

#### **6.-Aprobaciòn del informe final**

Los informes de auditoria o exámenes especiales, emitidas por las Unidades Administrativas de control de la matriz, Direcciones Provinciales, Unidades de Auditoría Interna y compañías privadas de auditoría contratadas, luego de ser suscritos por el director de la Unidad de Auditoría, son enviados al Contralor para que sean aprobados en un término de 30 días y remitidos a las máximas autoridades de las instituciones examinadas, luego de

aprobados los informes resultantes son devueltos a las Unidades de Control, en el caso de que existan hallazgos que alerten sobre el posible cometimiento de irregularidades estas son remitidas a la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades en un término de 15 días, junto con su expediente y anexos, para ser ingresados en el sistema informático de la CGE (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

Las Unidades Administrativas de Control de la CGE, y las Unidades de Auditoría interna en el término de 10 días desde la fecha de envío del informe reproducirán los informes aprobados y los enviarán a la máxima autoridad de la institución auditada. Las Direcciones provinciales deben registrar, controlar, digitalizar e ingresar en el sistema para publicar, el archivo y custodia de los informes aprobados están a cargo de la Gestión de Documentación y archivo institucional de la matriz, quienes luego de digitalizarlo e ingresar al sistema el informe aprobado, remitirán el link para que el equipo de auditoría de a conocer a los implicados a través del correo electrónica el link de descarga del respectivo informe para su conocimiento.

## **7.- Informes con Indicios de Responsabilidad Penal**

Cuando en actas, informes y resultados de la auditoría o de exámenes especiales se establezcan indicios de responsabilidad penal, el auditor jefe de equipo que intervino en el examen de auditoría, previo visto bueno del supervisor debe remitir el informe al Contralor General quien luego de aprobarlo envía al Ministerio Público, con toda la evidencia acumulada, siendo este el encargado de ejercitar la acción penal, a más de remitirle al Fiscal estos informes también deben ser remitidos a las máximas autoridades de las instituciones auditadas (Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2003).

Si el fiscal considera que existen suficientes indicios de responsabilidad penal iniciará la instrucción penal y solicitará al juez que dicte las medidas cautelares pertinentes; si de la auditoría interna se evidencie indicios de responsabilidad penal, el jefe de la institución comunicará el particular a la CGE.

## **2.2.4.2 El proceso de control y fiscalización de la CGE: La fase Determinadora de Responsabilidades**

### **2.2.4.2.1      *Alcance, dimensión y procedimiento de la facultad Determinadora de Responsabilidades.***

Para Pastor (2015) La facultad determinadora de responsabilidades comprende el denominado enjuiciamiento contable, que consiste en aplicar la norma jurídica al acto producto resultante de la auditoría en la predeterminación de responsabilidades, emitiendo un juicio sobre su adecuación y posteriormente determinando o declarando una responsabilidad del gestor de los fondos públicos y, en este último caso, ejecutando coactivamente su decisión.

### **2.2.4.2.2      *Procedimiento para predeterminar y determinar responsabilidades.***

El procedimiento está regulado por el Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, comprende la segunda fase del proceso de control, desde que se recibe de parte del Contralor el informe de auditoría hasta la emisión del acto determinativo de responsabilidades de tipo civil y administrativa.

#### **1.-Elaboración del oficio individual de predeterminación.**

Recibido el informe final de auditoría aprobado por el Contralor, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades procede con la elaboración de los oficios individuales de predeterminación de responsabilidades, comprende la individualización de las acciones u omisiones en las que incurrieron los sujetos de control mediante el análisis del informe general y de sus anexos (Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, 2002).

#### **1.1.-Responsabilidades**

El Art. 39 de la LOCGE, señala que las responsabilidades se dividen en responsabilidades administrativas, responsabilidades civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, de las cuales únicamente las dos primeras le corresponden establecer a

la CGE, y la última en razón de la existencia de un procedimiento especializado necesariamente debe ser remitido a la FGE, a quien por ley expresa le corresponde ejercer la acción penal pública (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

### **1.1.2.-Responsabilidad Administrativa Culposa**

La responsabilidad administrativa culposa surge debido al quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias o de normas señaladas en la ley o por el incumplimiento de funciones, deberes y obligaciones por parte de los sujetos de control (Reglamento de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, 2003). Se establecerá con base al análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales y del incumplimiento de atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de estipulaciones contractuales (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

Identificada la responsabilidad y habiendo notificado con la predeterminación de responsabilidad administrativa, el sujeto de control tiene un plazo improrrogable de 30 días para presentar pruebas de descargo, con o sin la contestación de este la Contraloría emite en 60 días la resolución final, sumando un total de 90 días (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002). En cuanto a las sanciones son de dos tipos, la multa o la destitución, o de ser el caso ambas.

### **1.1.3.-Responsabilidad civil culposa**

La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa de un servidor público o de un tercero de un acto administrativo que genera resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos, por lo que la determinación tiene como objetivo lograr una indemnización o reparación económica por el daño o perjuicio económico causado a la administración (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002). El sujeto de control debe aportar y presentar sus elementos probatorios y de descargo dentro del plazo previsto para la contestación y debe reunir los requisitos de pertinencia, utilidad, conducción y legalidad.

## **2.- Notificación de los oficios individuales**

Una vez elaborados los informes finales se notifica a los sujetos de responsabilidad de forma individual a partir de este momento empiezan a correr los plazos para que ejerzan su derecho a la defensa, así como entregar pruebas de descargo dentro de los 30 días en el caso de responsabilidades administrativas, 60 días para responsabilidades civiles y 90 días para órdenes de reintegro, se realiza por medios físicos o electrónicos

## **3.-Envió a la Dirección Nacional de Determinación de Responsabilidades para la emisión la emisión del acto de determinación de responsabilidades-DNDR.**

Elaborado el informe individual y habiendo notificado al sujeto de control con el mismo, el expediente debe ser enviado a la DNDR el cual debe contener los oficios individuales, las notificaciones y los descargos a fin de que mediante sorteo se asigne un analista para que realice el estudio del oficio individual de predeterminación y los descargos presentados por el administrado confirmando, desestimándolo o declarando su caducidad. En caso de ser confirmadas el acto administrativo puede impugnarse ante la CGE mediante el recurso de revisión dentro de los siguientes 30 días o por vía judicial ante los juzgados contenciosos.

## **4.-Recursos**

El recurso de revisión tiene como fin impugnar la resolución resultante de la determinación de responsabilidad sea administrativa o civil culposa, que se encuentra aprobada y en proceso de ejecución; procede cuando las resoluciones originales hubieren sido expedidas con evidente error de hecho o derecho, cuando se den a conocer documentos ignorados al momento de haber sido emitida la resolución; cuando se estableciere que para expedir la resolución han mediado uno o varios actos tipificados como delitos y así declarados en sentencia ejecutoriada.

En el caso del recurso de revisión se interpone ante el Contralor, dentro del plazo de 60 días contados desde el día siguiente a la notificación de la resolución y se resolverá 60 días posteriores, confirmando, revocando, modificando o sustituyendo la resolución original (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002). y en el caso de la apelación se debe

impugnar ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (Código Orgánico General de procesos, 2015).

En caso de no interponer recurso alguno, la resolución quedará en firme y el administrado estará obligado a cumplir con las sanciones impuestas. La ejecución de la recaudación de la multa será realizada por la entidad a la que pertenece el funcionario mediante la retención directa de la remuneración del servidor en caso de que el funcionario siga laborando en la entidad; en caso de ser exfuncionario se da inicio al proceso coactivo (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

## **UNIDAD II**

### **El Modelo de Control de Recursos Públicos en Ecuador, Panamá y el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas a la luz del Derecho Comparado.**

#### **2.2.5 Análisis del Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas.**

El 18 de agosto de 2020, La Función de Transparencia y Control Social entregó al presidente de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas del Estado (PLOTCu) , para que el legislativo inicie el proceso de aprobación del cuerpo legal, el 21 de octubre de 2020, La Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional recibió a Pablo Celi para que exponga los alcances y objetivos del Proyecto de Tribunal de Cuentas (Contraloría General del Estado, s.f).

Dentro de la exposición de motivos del PLOTCu destaca que dicha reforma legal surge como respuesta a la necesidad de contrarrestar nudos críticos en el funcionamiento y resultados que ha venido teniendo la CGE, en cuanto a la falta de desconcentración de facultades, el poder decisional concentrado en una autoridad de tipo unipersonal, la falta de control en la gestión interna de la CGE, por lo que plantea transformar la CGE a un TCu a fin de que esta abarque diversos niveles de autoridad y responsabilidad decisional, así como separar facultades en dos salas independientes para el mejor desempeño de sus competencias constitucionales y el

perfeccionamiento del sistema de auditoría y procesos internos (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

En cuanto al primer nudo crítico relacionado a la desconcentración de facultades señala que se distribuirá de forma equilibrada facultades y responsabilidades a un ente colectivo mediante la instauración de dos salas independientes, a fin de garantizar y articular un mecanismo de control y juzgamiento de recursos públicos transparente, plural y democrático, la primera sala de auditoría y la segunda de predeterminación y determinación de responsabilidades (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

En segundo nudo crítico tiene que ver con el poder decisional concentrado en la autoridad unipersonal, señala que al conformar un órgano colegiado ya no sería el Contralor quien adopte decisiones, sino un cuerpo colegiado lo que responde al postulado deliberativo de democracia contemporánea, mediante la toma de decisiones basadas en el debate reflexivo con fundamento normativo y técnico, perfeccionando el criterio e integridad en la toma de decisiones y responsabilidad compartida, reduciendo la inseguridad administrativa y jurídica que deviene de la sujeción de resultados del control unilateral y arbitrariamente direccionado, y que además actualmente no cuenta con mecanismos de evaluación decisional ni control institucional (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

Por tal razón se hace necesario establecer un cuerpo normativo que sustente la reforma legal a nivel orgánico y funcional de la actual CGE, producto de su propia experiencia y evaluación de los nudos críticos en su funcionamiento y resultados, así como de las condiciones de evolución histórica del organismo técnico de control desde su creación hasta su actual estructura, y de la experiencia internacional y las buenas prácticas logradas en este campo, bajo las diversas formas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores a nivel mundial y regional (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

Adicionalmente, señala que, si bien el desarrollo histórico del ente de control hasta la actualidad ha posibilitado el desarrollo técnico, este no se ha potenciado debido a su formación orgánica y funcional, por lo que es necesario instaurar una conformación orgánica equilibrada con facultades y responsabilidades compartidas colectivamente, que recoja de mejor forma, sus competencias constitucionales y legales; que además, implemente sus capacidades y resguarde los procesos de control de cualquier tipo de contingencia coyuntural o exógena, superando la

actual contraloría unipersonal por un modelo pluripersonal de control y fiscalización de los recursos públicos (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

Recalcando además, que la conformación colegiada permite asegurar el control y monitoreo de la gestión de las autoridades de control público ya no solo en cuanto a su responsabilidad política actualmente juzgada por la Asamblea Nacional sino también mediante un mecanismo de regulación y control interno llevada por sus propios ministros por el hecho de ser una composición múltiple de instancia decisional y autoridad institucional (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

El proyecto aborda 69 artículos, sus apartados principales son la reformulación institucional del sistema de control externo, la conformación de un organismo técnico colegiado, la creación de dos salas independientes una netamente de auditoría y otra de Predeterminación y Determinación de Responsabilidades, las competencias de las salas y del presidente del Tribunal, los componentes de control interno y externo, las responsabilidades y los recursos (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

A nivel orgánico el sistema de control, fiscalización y auditoria estaría dirigido por el TCu, en su artículo 1 señala que este se encargara de examinar, verificar y evaluar el uso y gestión de los recursos públicos, independientemente de que estos sean administrados por entidades, organismos, empresas o instituciones del Estado o por personas jurídicas de Derecho Privado (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

Según el referido proyecto el TCu sería un organismo técnico y colegiado. A nivel orgánico compuesto por dos salas, una de auditoría y otra de determinación de responsabilidades, integrado por siete ministros de cuentas, tres ministros auditores y tres ministros de determinación de responsabilidades y un presidente. Dos designados por la Asamblea Nacional uno por mayoría parlamentaria y otro por minoría, uno por el presidente de la República, dos por concurso público de méritos y oposición y dos funcionarios de carrera de la Contraloría por concurso interno de méritos y oposición para un periodo de seis años, sin opción de reelección y con renovación parcial a los tres años (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

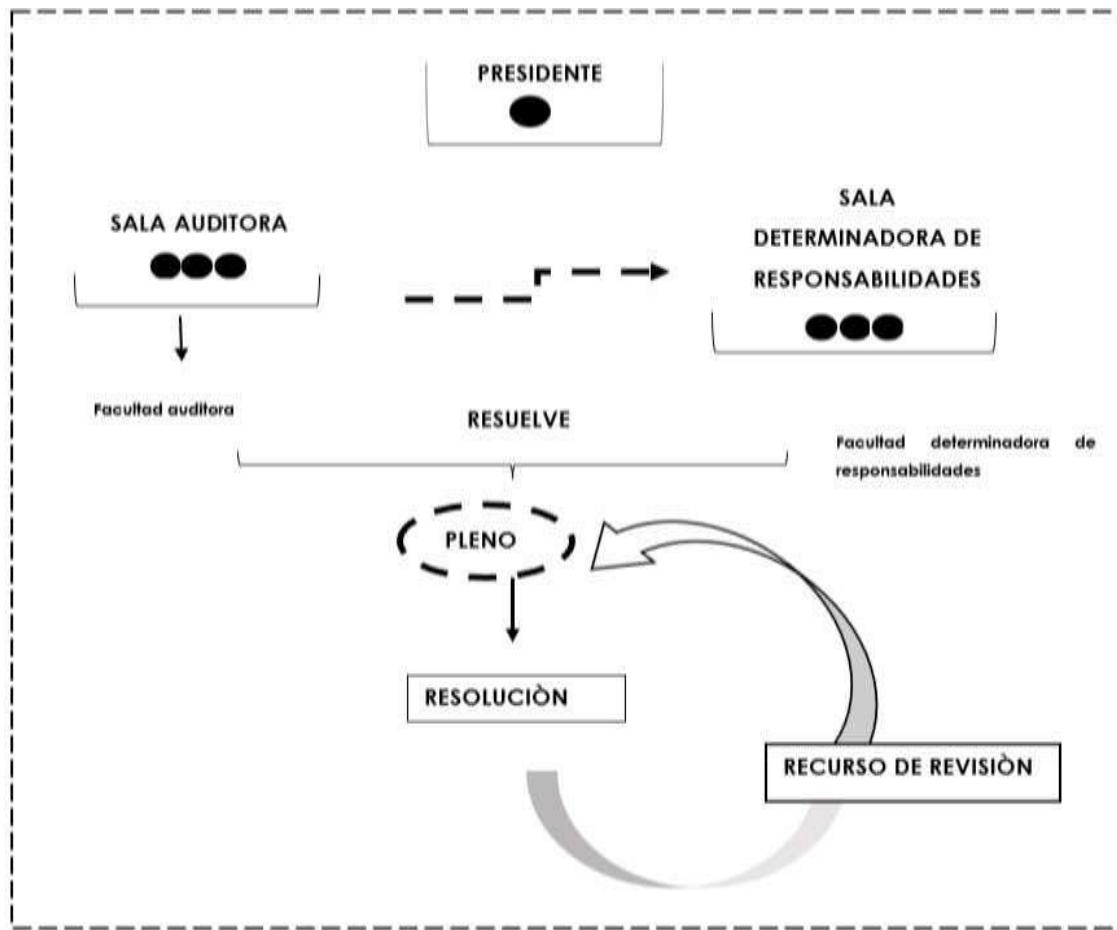
El presidente del Tribunal se elige de entre sus miembros por dos años, sin posibilidad de reelección, siendo este su representante legal, judicial y extrajudicialmente, no forma parte de ninguna sala, sus funciones son: el manejo del personal administrativo a su cargo en cuanto a nombramientos y contratos del personal así como su gestión interna, lo que implica disponer la práctica de las auditorías, emitir informes previos en la contratación pública y en los contratos complementarios, poner en conocimiento del pleno los informes finales de auditoría y exámenes especiales y trasladar a la Sala de Juzgamiento las predeterminaciones administrativas y civiles y de asesoramiento y absolución de consultas (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

El Pleno del Tribunal, se encargaría entonces de aprobar el plan anual de control; examinar y resolver sobre la legalidad de los ingresos públicos, conocer y resolver sobre los informes de auditorías y exámenes especiales de las auditorías externas e internas; conocer y resolver las predeterminaciones administrativas y civiles que le correspondan derivadas de los informes de auditorías aprobados, establecer la existencia de indicios de responsabilidad penal sin perjuicio de otras responsabilidades a las que haya lugar; exigir y examinar las declaraciones patrimoniales e investigar el presunto enriquecimiento ilícito; juzgar y examinar los gastos de seguridad nacional, control de la legalidad de los procesos de delegación, concesión y gestión de áreas estratégicas, emitir informes a la Asamblea y Presidente sobre el ejercicio fiscal, dictar resoluciones y reglamentos necesarios (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

El proyecto propone rotar funciones cada dos años a los ministros entre ambas salas, para desconcentrar poder, en conclusión propone que la una sala se encargue de la aprobación de informes de auditoría de recursos públicos interna y externa y del seguimiento posterior de las resoluciones adoptadas en las acciones de control y la otra se encargue del juzgamiento de cuentas, que comprendería la predeterminación y determinación de responsabilidades civiles y administrativas, así como conocer los recursos de revisión (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017). En cuanto a los supuestos de hecho para determinar responsabilidades administrativas culposas y civiles culposas no tiene modificaciones, se mantienen, igual que el carácter administrativo no jurisdiccional. (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

**Figura 5**

*Estructura Orgánico-Funcional del TCu en el Proyecto de Ley Orgánica de TCu.*



*Nota.* Esta figura describe la composición orgánico funcional de lo que sería el TCU que sustituya a la CGE, mediante la creación de dos salas: De auditoría y de Determinación de responsabilidades y un presidente que en conjunto conforman el pleno del TCU encargados del control, fiscalización, determinación y conocimiento de recursos en contra de las resoluciones. Tipán (2023).

## 2.2.6 Análisis del modelo de control panameño

Panamá inicialmente contaba con un modelo de control de recursos públicos unipersonal denominado Contraloría General de la República, a nivel orgánico estaba estructurado de forma jerárquica por niveles, el nivel superior estaba compuesto por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, encargada de determinar la existencia de responsabilidades patrimoniales en perjuicio del Estado; y la Dirección de Auditoría General encargada de la elaboración de ejecutar la auditoría y elaborar informes; sin embargo el proceso era lento por lo que deciden instrumentar mecanismos de control expeditos, adelantando los

procesos sin menoscabar los derechos de los investigados, viendo necesario distribuir facultades entre dos órganos independientes (Decreto Presidencial de Panamá, 1990).

La transformación institucional que realizó Panamá para crear un Tribunal de Cuentas fue convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que hasta entonces formaba parte de la CGR en un TCu, aclarando que esto no implicaba que el TCu sea una dependencia administrativa de la CGR. Por el contrario se constituyó como un ente independiente con jurisdicción especial dejando a la CGR como órgano técnico de carácter administrativo colocándose sobre la CGR, independiente incluso de los tres poderes del Estado, logrando así separar la facultad fiscalizadora de la juzgadora de responsabilidades (Ley 67, 2008).

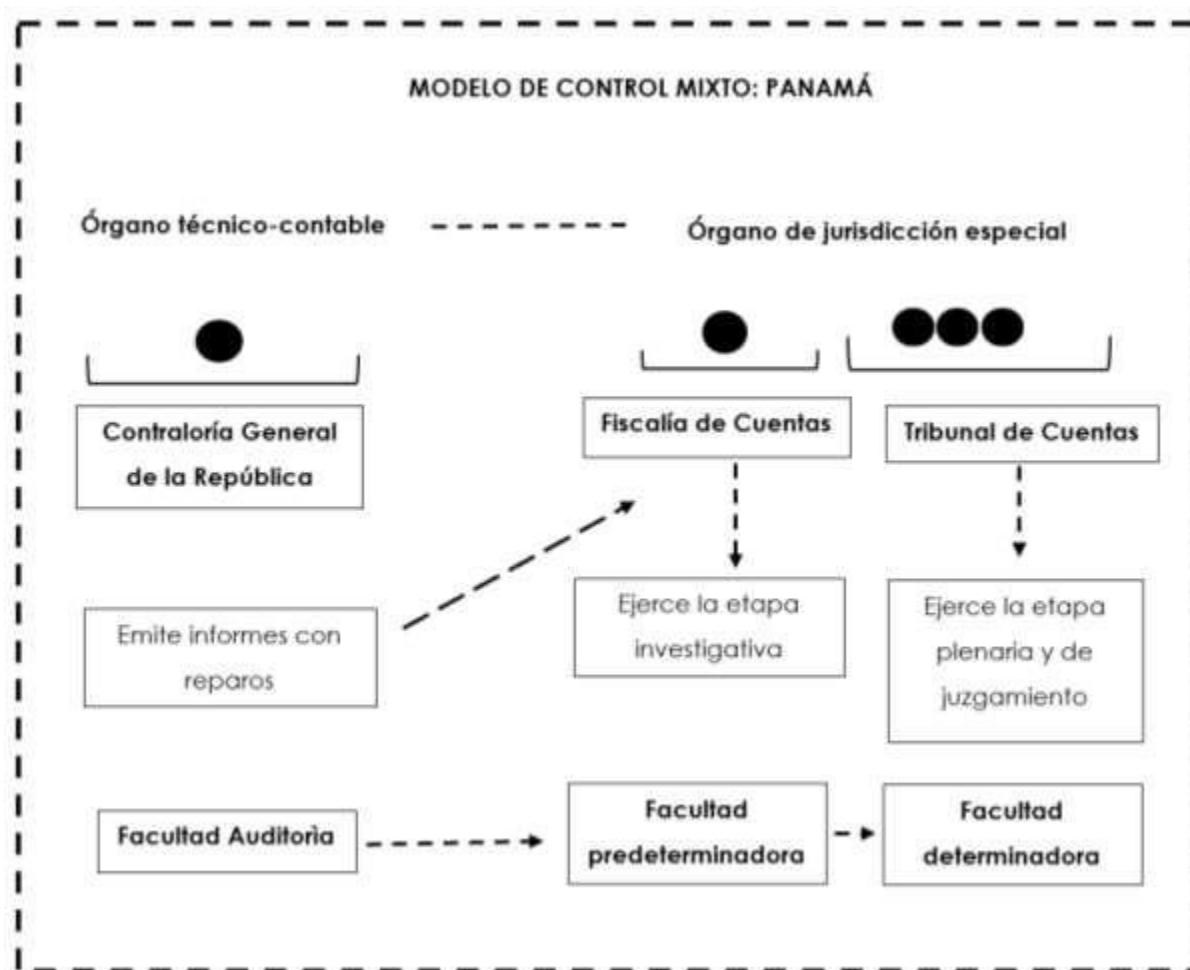
Dentro de la exposición de motivos señala únicamente la modernización del Estado y la aceleración del proceso de recuperación de recursos públicos, sin embargo es un modelo que para el cometimiento de dichos fines necesariamente desconcentró la función determinadora de responsabilidades al separarla de la CGR y trasladarla a un órgano con jurisdicción especial, con la facultad de emitir sentencias de cumplimiento inmediato y medidas cautelares además de acelerar y ejecutar el proceso de recuperación de recursos públicos, a cargo de tres magistrados con el mismo rango que los jueces de las cortes jurisdiccionales ordinarias, caracterizado por su imparcialidad y objetividad, en virtud de que es conocedor únicamente de la etapa de juzgamiento.

Mientras que mantiene la función de auditoría al interior de la Contraloría General de la República en adelante [CGR], caracterizado por ser un organismo meramente técnico, con un amplio espectro de clases de auditoría, cuyo producto resultante es el informe de auditoría; además que es de naturaleza netamente administrativa no jurisdiccional.

En Panamá se ha diseñado una estructura innovadora y armónica entre lo administrativo y jurisdiccional, de acuerdo con la naturaleza de sus fases y de sus productos. Diferenciando sus facultades ha alcanzado el objetivo que varios Estados incluyendo el nuestro ha pretendido, esto es desconcentrar facultades y el poder decisional. Cada estructura contiene ámbitos de acción distintos, además de diferentes unidades de representación, en la CGE sigue estando un Contralor pero sin injerencia en el juzgamiento de responsabilidades propio del TCu, que en viceversa no injiere en la fase de auditoría, en cuanto a la estructura orgánica sigue siendo por procesos en ambas estructuras.

**Figura 6**

*Organigrama del Modelo de Control Panameño de Órganos Coexistentes de CGE y TCu.*



*Nota.* La figura representa el modelo de control mixto de órganos coexistente de Panamá, basado en una CGE, como órgano técnico-contable encargado de emitir informes con reparos a la Fiscalía de Cuentas para que en base al mérito del expediente y las pruebas de descargo decida o no aperturar el proceso de investigación y posteriormente envíe al TCu para su juzgamiento. Tipán (2023).

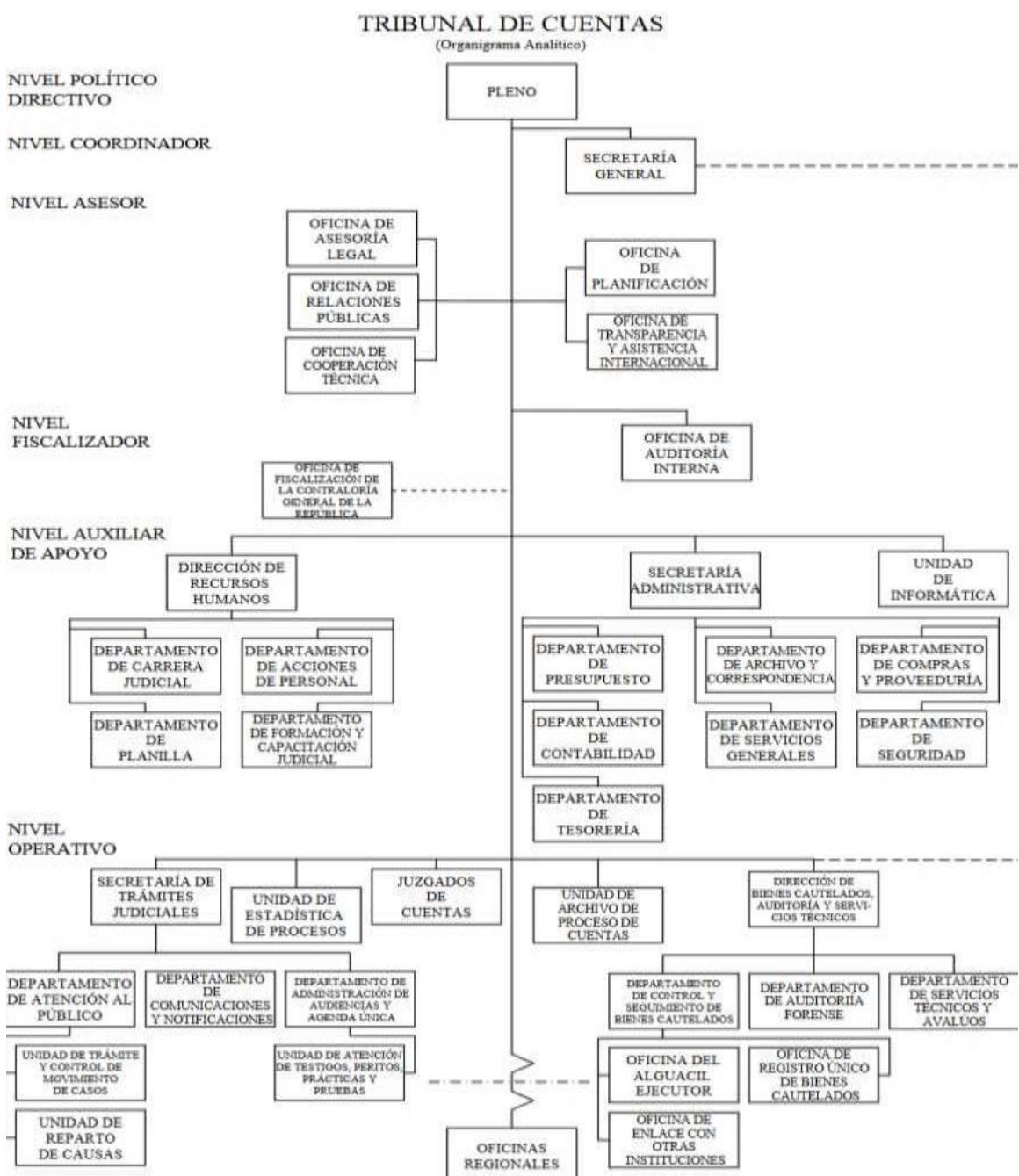
#### **2.2.6.1 El Tribunal de Cuentas en el modelo panameño: Órganos coexistentes y paralelos: CGE Y TCu.**

El Tribunal de Cuentas de Panamá, es un órgano independiente, jurisdiccional, disuasivo y correctivo cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos de Panamá. Es disuasivo porque previene la comisión de irregularidades y crea

conciencia sobre el respeto a los haberes públicos, es correctivo porque cuenta con dispositivos legales para juzgar y condenar a las personas que menoscaben el patrimonio del Estado, y luego hacer que se ejecute sus decisiones (Tribunal de Cuentas de Panamá, 2014).

**Figura 7**

*Estructura orgánica del Tribunal de Cuentas de Panamá*



*Nota.* La figura representa la estructura orgánica del TCu de Panamá, el mismo que se encuentra estructurado por niveles (Tribunal de Cuentas de Panamá, 2023).

A nivel orgánico se compone por el Tribunal propiamente dicho, la Fiscalía de Cuentas, la Secretaría General, Secretaría administrativa, asistentes y oficiales mayores; personal técnico, jurídico y de auditoría, el tribunal lo componen tres magistrados nombrados para un periodo de 10 años, con los mismos derechos y prerrogativas que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Ley 67, 2008).

El Tribunal esta desentendido totalmente de las tareas investigativas, pues esto es un proceso administrativo propio de la CGR, y en la esfera jurisdiccional corresponde a la Fiscalía de Cuentas [oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal que se encarga de instruir el expediente, recabar pruebas y ejercer la acusación pública], por lo que en ningún momento tiene acceso a las auditorias o informes que estos emitan, ni tiene conocimiento previo de los hallazgos contenidos en los informes para precautelar la objetividad en sus decisiones (Asamblea Nacional de Panamá, 2008).

Este modelo institucional tiene como objetivo garantizar la celeridad de la investigación sin que esto signifique sacrificar la labor efectiva del Fiscal de Cuentas, la celeridad del proceso y decisión, los plazos de investigación, incluso la fase intermedia y fase plenaria son breves pues cuentan con términos establecidos. Garantiza un debido proceso pues consagra las mismas reglas que las Cortes Generales a lo largo de sus tres etapas: investigativa, intermedia y plenaria (Tribunal de Cuentas de Panamá, 2014)

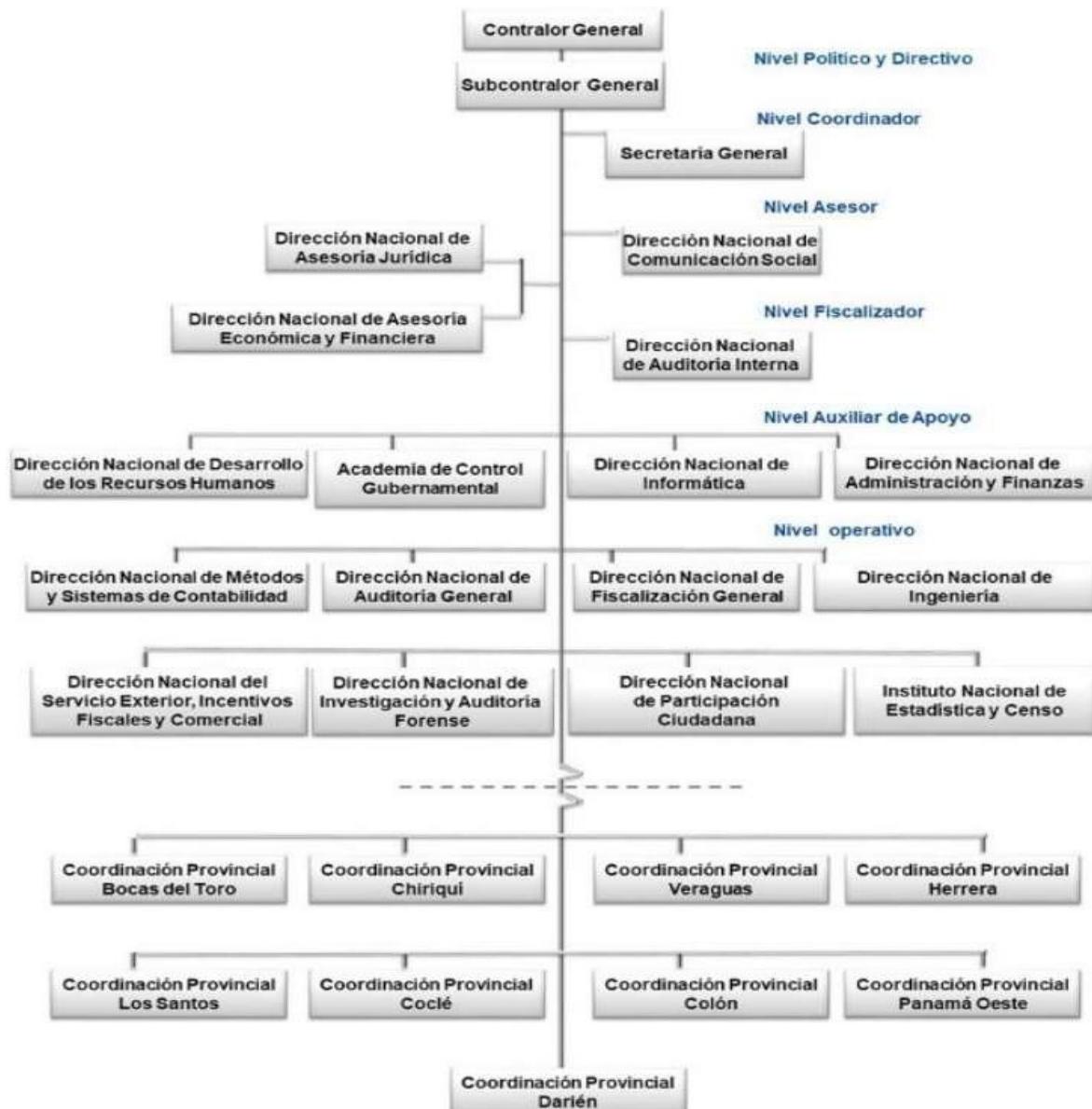
Una vez que la CGR, emite los reparos al Tribunal de Cuentas, este lo remite al Fiscal de Cuentas para que mediante resolución motivada declare abierta la investigación y ordene la práctica de diligencias, presentación de pruebas de descargo y actuaciones necesarias dentro de un tiempo establecido por la ley; una fase intermedia encargada del saneamiento del proceso y una etapa plenaria ante el TCu, llevada a cabo como una audiencia ordinaria, con alegato inicial, práctica de prueba, alegato final y emisión del fallo oral y finalmente la sentencia de condena o absolución. En cuanto a los medios de impugnación, estos son presentados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en proceso separado (Tribunal de Cuentas de Panamá, 2014).

La jurisdicción de cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional, con competencia para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en reparos formulados por la CGR. Esta dirigida por tres magistrados de cuentas, sus decisiones son estrictamente jurisdiccionales contenidas en sentencia que una vez ejecutoriadas adquieren el rango de cosa juzgada (Ley 67, 2008).

### 2.2.6.2 Contraloría General de la República.

**Figura 8**

*Organigrama de la Contraloría General de la República de Panamá.*



*Nota.* Esta figura describe la estructura orgánica de la CGR de Panamá, la misma que es una estructura jerárquica por niveles (Contraloría General de la República de Panamá, 2020).

## 2.2.7 Cuadro Comparativo de la Contraloría General del Estado. El Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá.

**Tabla 5**

*Cuadro comparativo de la estructura orgánica de las EFS de Contraloría, Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá.*

COMPARACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGÀNICA			
	ECUADOR	PROYECTO DE TRIBUNAL DE CUENTAS	PANAMÀ
<b>Tipo de Estado</b>	Unitario	Unitario	Unitario
<b>Modelo de Control</b>	Contraloría	Tribunal de Cuentas	Órganos coexistentes: <b>CGR</b> y <b>TCu</b> .
<b>Poder/Función</b>	Función de Transparencia y Control Social	Función de Transparencia y Control Social	<b>CGR:</b> Independiente <b>TCu:</b> Independiente
<b>Tipo de órgano</b>	Unipersonal	Pluripersonal	<b>CGR:</b> Unipersonal <b>TCu:</b> Pluripersonal
<b>Definición legal</b>	Organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales independientemente de que estos sean administrados por entidades del estado o personas jurídicas de derecho privado.	Organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales independientemente de que estos sean administrados por entidades del estado o personas jurídicas de derecho privado.	<b>CGR.</b> – Organismo estatal de carácter técnico, independiente; su misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos; llevar la contabilidad nacional, prescribir métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y de dirigir y formar la estadística nacional. <b>TCu.</b> -La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la CGR. <b>F.C:</b> Es una agencia de instrucción e investigación independiente en lo funcional, administrativo y presupuestario, coadyuvante del TCU.
<b>Organización</b>	Unipersonal	Pluripersonal	<b>CGR:</b> Unipersonal <b>TCu:</b> Pluripersonal
<b>Representante</b>	Contralor General del Estado	Órgano colegiado: Pleno del TCu: 7 magistrados/2 salas	<b>CGR:</b> Contralor General de la República <b>TCu:</b> 3 Magistrados <b>Fiscalía de Cuentas:</b> Fiscal de Cuentas.

<b>Organigrama</b>	Estructura organizacional por procesos	Estructura organizacional por procesos	<b>CGE:</b> Estructura organizacional jerárquico por niveles. <b>TCu:</b> Estructura organizacional por procesos
--------------------	--	--	---

*Nota.* Esta tabla describe las principales categorías de estudio en cuanto a la estructura orgánica de las EFS de la CGE de Ecuador, el Proyecto de Ley orgánica de TCu y el modelo de control mixto de Panamá Tipàn (2023).

**Tabla 6**

*Cuadro comparativo a nivel funcional de las EFS de Contraloría, Proyecto de Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas de Panamá.*

<b>COMPARACIONES A NIVEL FUNCIONAL</b>			
	<b>ECUADOR</b>	<b>PROYECTO DE TRIBUNAL DE CUENTAS</b>	<b>PANAMÀ</b>
<b>Ubicación de Funciones</b>	<b>Funciones concentradas:</b> Al interior del mismo ente de control pero distribuidas en dos Subcontralorías.	<b>Funciones concentradas:</b> Al interior del mismo ente de control pero distribuidas en dos Salas	<b>Desconcentradas en diferentes órganos de control:</b> <b>CGR:</b> Función auditora (órgano independiente) <b>TCu:</b> Facultad sancionadora. (órgano independiente) <b>Fiscalía de Cuentas:</b> Encargado de la etapa investigativa de cuentas.
<b>Potestad jurisdiccional</b>	No tiene	No tiene	<b>CGR:</b> No tiene <b>TCu:</b> Si tiene/Jurisdicción especial.
<b>Potestad Administrativa</b>	Tiene	Tiene	<b>CGR:</b> Tiene <b>TCu:</b> No tiene <b>Fiscal de Cuentas:</b> Coadyuvante del TCU
<b>Medidas cautelares</b>	No tiene	No tiene	<b>CGR:</b> No Tiene <b>TCu:</b> Si tiene, en la etapa de investigación a petición del fiscal; de oficio en la

			etapa intermedia y plenaria. <b>Fiscal de Cuentas:</b> Solicita y ejecuta.
<b>Recursos</b>	<b>Administrativos De revisión ante Contralor Judiciales</b> Apelación ante el Contencioso Administrativo	<b>Administrativos De revisión ante TCu Judiciales</b> Apelación ante el Contencioso Administrativo	<b>CGR:</b> No conoce solo emite informes. <b>TCu:</b> Apelación: Sala <b>FCu:</b> Reconsideración
<b>Facultades</b>	Facultad auditora y Facultad determinadora de responsabilidades	Facultad auditora y Facultad determinadora de responsabilidades	<b>CGR:</b> Facultad auditora. <b>TCu:</b> Facultad determinadora de responsabilidades. <b>FCu:</b> Facultad predeterminadora de responsabilidades.
<b>Formulación de reparos/ da a conocer hallazgos</b>	Dirección de Auditoría de la CGE	Sala de Auditoría	<b>CGN:</b> Formula reparos
<b>Determinación/ Sanción</b>	Dirección de Determinación de Responsabilidades.	La Sala de Determinación de Responsabilidades	El Tribunal de Cuentas
<b>Participación</b>	Participación en todo el proceso de control y sanción	Participación en todo el proceso de control y sanción.	<b>CGN:</b> Actúa solo de la fase de auditoría y luego como parte procesal ante el TCu. <b>TCu:</b> Actúa solo de la fase determinadora de responsabilidades <b>FCu:</b> Actúa de la etapa investigativa predeterminación).
<b>Atribuciones</b>	Concentradas dentro del mismo órgano, de control distribuidas en direcciones.	Funciones concentradas dentro del mismo órgano pero distribuidas en dos salas.	Desconcentradas en órganos diferentes: CGR, TCu y FCu.

<b>Órgano Superior de control</b>	Control político	Control político	Sobre la CGN está el TCu y el control político
-----------------------------------	------------------	------------------	--

*Nota.* Esta tabla describe las principales categorías de estudio en cuanto a la estructura orgánica de las EFS de la CGE de Ecuador, el Proyecto de Ley orgánica de TCu y el modelo de control mixto de Panamá Tipàn (2023).

### **UNIDAD III**

#### **Análisis crítico acerca de la Pertinencia de Instauración de un TCu que sustituya a la CGE.**

La propuesta de ley de sustitución de la CGE por un TCu, surge ante la necesidad de limitar el poder decisional unipersonal y desconcentrar la facultad auditora de la facultad determinadora de responsabilidades, a fin de contar con un mecanismo de control transparente y objetivo, incluso implementar un sistema de control interno independiente del juicio político de la Asamblea Nacional con el fin de que las labores de fiscalización y de establecimiento de responsabilidades no se mantengan en manos de una autoridad unipersonal, sino que sean trasladados a un colectivo u órgano colegiado como es el TCu a través de la toma de decisiones deliberativas lo que necesariamente implica una reinstitucionalización del ente de control a nivel orgánico así como una redistribución funcional eficiente y eficaz para combatir los frecuentes actos de corrupción interna y externa tales como el soborno, blanqueo de capitales, cohecho, concusión, etc. (Granda, 2023).

Sin embargo, es necesario analizar si el cambio propuesto es realmente pertinente para alcanzar transparencia, objetividad en la toma de decisiones, distribución equilibrada de facultades y competencias, control interno y externo, entre otros. Por lo que una vez identificados los nudos críticos, es ahora importante analizar el alcance y dimensión de las reformas planteadas a fin de determinar si el cambio propuesto en el Proyecto de Ley es capaz de contrarrestar las actuales problemáticas de concentración de facultades, discrecionalidad en la toma de decisiones, corrupción interna y externa, falencias en los procesos de fiscalización,

falta de independencia y autonomía institucional, en conclusión si el modelo institucional alcanza el propósito deseado (Granda, 2023).

## **2.2.8 Pertinencia de Sustituir la CGE para limitar el poder decisional unipersonal.**

A nivel orgánico el proyecto modificaría el nivel gobernante de la actual CGE eliminando la figura del Contralor para instaurar un Pleno de Tribunal de Cuentas, de tipo colegiado. Al eliminar la figura del Contralor e instaurar un ente pluripersonal, en teoría se estaría desconcentrando la potestad decisional, pasando de la toma de decisión unipersonal a una toma deliberativa de decisiones distribuida entre 7 miembros; esto quiere decir que, si antes el Contralor decidía si autorizar o no la orden de trabajo y la aprobación de informes en la fase de auditoría, en esta ocasión lo harían 3 personas denominadas ministros; de igual forma donde antes el Director de Responsabilidades aprobaba la Determinación de responsabilidades ahora lo aprobarían 3 personas; sin embargo, en cuanto al fondo y del análisis procesal se evidencia que el proyecto se torna contradictorio debido a que a la hora de establecer responsabilidades o resolver recursos éstas deben ponerse en conocimiento del mismo Pleno del TCu.

El Pleno del TCu de acuerdo con el Proyecto de ley, es la máxima instancia del TCu, compuesto por 7 miembros: 3 miembros de la Sala de Auditoría, 3 miembros de la Sala de Determinación de Responsabilidades y el presidente del TCu; en un principio estaría desconcentrando el poder decisional unipersonal y la toma de decisiones objetivas y transparentes. Sin embargo analizando a profundidad el proceso se evidencia que las personas que conocieron la fase de auditoría y aprobaron este informe, son también quienes resuelven el recurso de revisión debido a que todos en conjunto forman parte del Pleno del TCu, por lo que, al final del día, el modelo propuesto atenta en contra de la toma de decisiones objetivas y transparentes lo mismo sucedería en los casos en que la determinación sea puesta a consideración del Pleno, que si bien el proyecto no especifica en qué casos sería no descarta esta posibilidad.

No solo se trata de aumentar integrantes para que en apariencia se considere una desconcentración decisional, sino de garantizar transparencia y objetividad en las decisiones que se adoptan, El modelo de control de órganos coexistentes como el de Panamá constituye un verdadero límite a posibles contaminaciones procesales por criterios preconstituidos, porque bajo ningún motivo permite que quienes conocen de la auditoría o que quienes juzgan

responsabilidades conozcan de la causa más de una vez, constituyéndose en un verdadero mecanismo de control, garantista de transparencia y objetividad en la toma de decisiones. Por lo que el modelo de control propuesto más allá de la apariencia de desconcentración decisional no sería procesalmente pertinente para garantizar la toma de decisiones transparentes y objetivas.

## **2.2.9 Pertinencia de Sustitución de la CGE por un Tribunal de Cuentas para desconcentrar facultades.**

El TCu estaría compuesto por un total de 7 personas, distribuidas en dos salas quienes ejercerían las mismas atribuciones y competencias que actualmente tiene la CGE; La facultad auditora en cuanto a su dimensión y alcance como ya se mencionó anteriormente de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional número 069-10-SEP-CC comprende:

“Todo el proceso desde la emisión de la orden de trabajo, hasta la aprobación del informe, en cuanto a la naturaleza es netamente administrativa de orden técnico; incluye el examen y evaluación de las acciones y procedimientos que se han llevado a cabo al interior de las instituciones en cuanto al manejo de recursos públicos” (Corte Constitucional del Ecuador, 2010).

Lo cuestionado de esta facultad es la forma en que se desarrolla. La emisión de la orden de trabajo es potestativa del Contralor, lo que lleva a preguntarnos que sucede en el caso de que el Contralor por intereses personales o injerencias políticas no emita la orden de trabajo o cancele las órdenes de trabajo en curso, la respuesta es simple la fase de auditoría y su consecuente fase determinadora de responsabilidades no se realiza, por lo que es importante cuestionarse ¿Quién controla al Contralor? lo anteriormente mencionado es una realidad en el Ecuador, en 2021 Diario El Expreso publicó cifras alarmantes de “centenares de órdenes de trabajo canceladas por orden del Contralor, bajo argumento de falta de presupuesto en el periodo de entre 2007 a 2016 se venían bloqueando procesos auditores bajo este justificativo” (Diario El Expreso, 2021).

Además, teniendo en cuenta que el tiempo para determinar responsabilidades es de solo 7 años; a excepción de los delitos imprescriptibles, que todavía algo se podrá hacer siempre y

cuento se active el proceso judicial, habrán quedado prescritos y su recuperación es totalmente nula; por tal razón es necesario que existan otras autoridades u órganos que se involucren en la toma de decisiones que actualmente tiene el contralor.

Esta misma problemática se ve evidenciada en otros actos presentes en la determinación de responsabilidades, en el desvanecimiento de glosas, en la aprobación de informes de indicios de responsabilidad penal que son enviados siempre y cuando el Contralor suscriba, autorice y apruebe estos informes, o el caso de la declaratoria de caducidad, en el conocimiento y resolución de recursos, en la autorización del procedimiento coactivo, entre otros actos importantes y decisivos en el proceso de recuperación de recursos públicos, por lo que al existir un órgano colegiado las decisiones las tomarían de forma conjunta en pluralidad de opiniones y en voto de mayoría.

En cuanto a la facultad determinadora o de juzgamiento de responsabilidades la dimensión y alcance comprende la fase de predeterminación hasta la fase de determinación o juzgamiento de responsabilidades; esta fase solo procede cuando de las conclusiones de las auditorias se deprendan hallazgos que alerten de la existencia de responsabilidades administrativas, civiles o de indicios de responsabilidad penal siendo remitidas a la Dirección de Determinación de Responsabilidades para su juzgamiento.

En esta etapa puede existir falta de objetividad a la hora de establecer responsabilidades, por el hecho de que la Contraloría actúa como juez y parte. Se puede entonces estar hablando de la existencia de un criterio preformado, al existir un informe elaborado por la Dirección de Auditoría pero revisado y aprobado por el Contralor, y que es máximo representante del ente de control y este a su vez sirve de base y sustento para una determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría.

Al permanecer en la Contraloría concentrada la facultad auditora y determinadora de responsabilidades es posible que el Contralor infiera en ambas fases a su conveniencia haciendo que tanto la auditoría como la determinación de responsabilidades refleje resultados a conveniencia y beneficio de los grupos de poder; con respecto a la posibilidad de desconcentrar la facultad de auditoría y control de informes de la facultad de determinación de responsabilidad señala que el Proyecto de ley conferiría al TCu exactamente las mismas competencias y facultades de la actual CGE, mediante la instauración de dos salas

especializadas, la primera de Auditoría, control y aprobación de informes, y la segunda de Determinación de Responsabilidades, por lo que sería lo mismo pero con un órgano colegiado (Núñez, 2019).

La Sala de auditoria se encargaría entonces de las siguientes competencias:

(...) 1.-Conocer y resolver acerca de la aprobación de informes derivados de auditorías y/o exámenes especiales; 2.-Remitir, cuando corresponda los informes aprobados a la Sala de Determinación de responsabilidades; 3.-Requerir a las Unidades de Control, informes de la ejecución del Plan Anual de Control y verificar su cumplimiento; 4.- Requerir a las Unidades de Control, las aclaraciones necesarias previo a la aprobación de informes de auditoría y exámenes especiales; 5.-Proponer al pleno ajustes normativos relacionados al ámbito de control y el cumplimiento de la misión del Tribunal (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

En tanto que, la Sala de Determinación de Responsabilidades, se encargaría de los procesos de predeterminación, determinación de responsabilidades y de resolver recursos de revisión, sus competencias entonces serían:

(...) 1.-Conocer y resolver la predeterminación de responsabilidades; 2.-Remitir, cuando corresponda los recursos de revisión al Pleno para el trámite correspondiente; 3.-Requerir las aclaraciones necesarias al resto de unidades de control; 4.-Proponer los ajustes normativos necesarios dentro del ámbito de juzgamiento (Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, 2017).

Ergo, ni el modelo de Contraloría ni el modelo de TCu del proyecto logran desconcentrar las funciones debido a que la propia estructura orgánica no permite independencia funcional.

## **2.2.10 Pertinencia de crear un TCu con jurisdicción especial que coadyuve con la Contraloría General del Estado**

En cuanto a las potestades jurisdiccionales, hay que tener en cuenta que la naturaleza del modelo de Contraloría de corte anglosajón, se caracteriza por tener limitadas competencias

debido a que es más especializado en materia técnica financiera contable y no contempla una naturaleza jurisdiccional, lo que llama la atención en Latinoamérica es que el accionar práctico de las Contralorías si contemplen acciones jurisdiccional al momento de inmiscuirse en temas de control de legalidad, apartándose un tanto de su naturaleza contable, lo que deriva en la latente amenaza de desviaciones de poder (Becilla, 2021). Por lo que se puede deducir que este modelo en Latinoamérica ha sido alterado a fin de no tener diferencia con el Tribunal de Cuentas.

El modelo de Westminster o modelo anglosajón o parlamentario es un modelo unipersonal, independiente del poder ejecutivo, con funciones fiscalizadoras y de asesoramiento de las Cámaras parlamentarias:

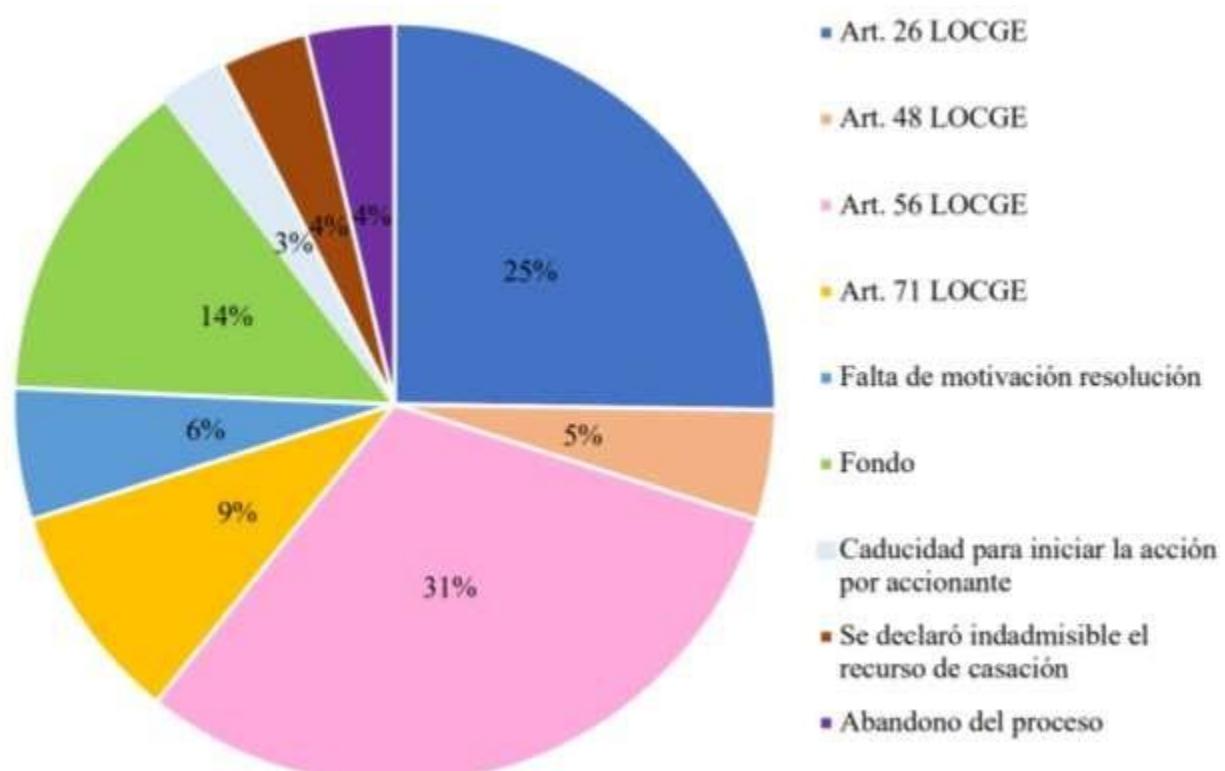
(...) carece de funciones jurisdiccionales, de forma tal que el enjuiciamiento en caso de presuntas irregularidades contables se remite a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo esto en Ecuador no sucede, debido a que la Contraloría no se limita a la parte técnica sino que por mandato constitucional también puede llegar a determinar responsabilidades incluso las ejecuta (García, 2018). A nivel doctrinario este fenómeno se conoce como dualidad de funciones y consiste en:

(...) “que los órganos de control apliquen normas al acto contable y además determinen y declaren la existencia de responsabilidades del sujeto de control, o por el contrario lo absuelvan. Incluso resuelvan recursos y ejecuten coactivamente su decisión” (Valles, 2001).

El modelo de control actual deja mucho que desear sobre todo al momento de cumplir con el propósito de recuperación de recursos públicos malversados, por lo que se ha considerado pertinente tomar como sustento el estudio realizado por Claudia Albornoz, quien mediante el método cuantitativo determina las principales causas por las cuales se han desvanecido las acciones de control en el Contencioso Administrativo, mediante el análisis de las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo durante el periodo de tiempo: 2019, 2020 y 2021, teniendo como resultado lo siguiente.

**Figura 9**

*Razones por las cuales se declaró la nulidad de las resoluciones emitidas por la CGE*



*Nota.* La figura explica las razones por las cuales se declaró la nulidad de las resoluciones emitidas por la CGE (Albornoz, 2022).

De lo anterior se puede deducir que las razones por las cuales se han declarado la nulidad de las acciones realizadas por la CGE en la determinación de responsabilidades se deben a vicios de fondo y forma desprendidos de la inobservancia del debido proceso en la tramitación de los mismos, entre los más frecuentes está la inobservancia del término de resolución de 180 días del artículo 56 (31%) ; la caducidad de facultades para emitir sus resoluciones en los 7 años previstos en el artículo 71 de la LOC GE (9%), la falta de motivación (6%); inobservancia del término del artículo 26 de la LOC GE (24%) (Albornoz, 2022).

En las sentencias en donde se entró a analizar la existencia o no de responsabilidades del 14% de las sentencias el CNJ de su análisis del fondo el 10% fueron declarados nulos y, solo fueron ratificadas o confirmatorias de responsabilidad en un 4%; los casos en los que se ha inadmitido las causas se deben a que los accionantes no han presentado la acción dentro del

término de 90 días previsto en el Art. 206 del COGEP, lo que surge más del descuido de los administrados (Albornoz, 2022).

Por esta razón para varios juristas consideran que el centro de la problemática, radica en que la CGE no debe tener potestades de determinación de responsabilidades, porque no cuenta con una debida preparación, y por el contrario esta solo debe contar con facultades de auditoría; por lo que siguiendo el esquema de los indicios de responsabilidad penal que son derivados a Fiscalía y a posterior a los jueces competentes, las responsabilidades de tipo civil culposa y administrativa culposa también debieran ser derivadas a un ente de control jurisdiccional superior, para un mejor garantismo procedural, de transparencia y objetividad.

Hay quienes conciben la posibilidad de crear una jurisdicción especial encargada del juzgamiento de responsabilidades, por lo que hay que recordar la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción a la que nos encontramos adheridos y que en su artículo 36 señala “que cada Estado parte establecerá órganos especializados con garantías de independencia y autonomía para contrarrestar la corrupción” (Convención de las Naciones Unidas, 2004).

Si bien el artículo 168 numeral 3 de la CRE, hace mención al principio de unidad jurisdiccional, otorgando facultades jurisdiccionales únicamente a la justicia ordinaria, no es menos cierto que en Ecuador se han establecido jurisdicciones especiales, como el caso del Tribunal Contencioso electoral, que no forma parte de la Función Judicial sino de la Función Electoral y es independiente del CNE sin embargo cuenta con magistrados que imparten justicia en materia electoral mediante sentencias de inmediato cumplimiento y carácter de cosa juzgada. Ergo la posibilidad de establecer una jurisdicción especial para el juzgamiento en materia contable es posible.

A nivel doctrinario el criterio de la especialización técnica del órgano de control externo señala:

(...) que una jurisdicción especial contribuye en tres niveles de utilidad: 1) Garantiza el nivel técnico jurídico de las resoluciones dictadas; 2) Mayor celeridad en las actuaciones y 3) Libera la carga procesal de la jurisdicción ordinaria y la dificultad técnica para valorar la contabilidad pública. (Cubillo, 1997).

Lo que de alguna forma nos lleva a deducir que mejoraría la calidad del proceso de fiscalización, entendiendo a la calidad como el equilibrio de decisiones, recursos y acciones que aprovechan los sujetos de la gestión pública para garantizar derechos, mediante servicios y productos que son asumidos por el ciudadano a satisfacción, y a la vez pueden ser evaluados objetivamente de forma externa, a fin de generar una mejora constante en rendimientos y resultados (Barba, 2021).

Lo anterior ocurre en el caso del modelo panameño en donde el TCu es independiente de la CGR, distribución realizada tomando en cuenta la naturaleza de cada tipo de proceso de donde la CGR es considerada como un ente meramente técnico, únicamente ejecuta la facultad auditora más no la determinadora o de juzgamiento de responsabilidades que está a cargo del TCu, subsistiendo tanto la Contraloría General de la Nación como órgano independiente y auxiliar del TCu.

En el ámbito de establecer responsabilidades y recuperar recursos públicos, existe controversia sobre el sistema que hace más eficiente y eficaz el proceso como tal, tradicionalmente los TCu ha tenido competencias jurisdiccionales, por lo que sus decisiones son obligatorias, causan efecto y sobre ellas se pueden interponer acciones de casación y acciones constitucionales, mientras que las Contralorías han tenido potestades sancionatorias administrativas cuasi o para jurisdiccionales por lo que primero son impugnadas en la propia sede administrativa y luego en los órganos jurisdiccionales comunes (rule of law) para luego ser impugnados ante los Tribunales de lo contencioso administrativo, por lo que son lentas y engorrosas al tener mayor recorrido son menos eficaces en la recaudación de recursos públicos (Granda, 2023).

De allí que la iniciativa difundida en varios países sudamericanos ya no es la de transformar las Contralorías a Tribunales sino establecer modelos de control de órganos paralelos y coexistentes, con la característica principal de que el ente de juzgamiento posea jurisdicción especial y el otro meramente técnico contable sin poder de sanción. analizar la propuesta de sustitución de la Contraloría, se puede evidenciar que si bien el modelo desconcentra la potestad decisoria al hacerla deliberativa entre sus magistrados, no logra desconcentrar la facultad auditora y sancionadora pues sigue manteniendo estas potestades en el mismo órgano de control.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

#### **3.1 Unidad de análisis**

La unidad de análisis se ubica en el Estado ecuatoriano específicamente en la Contraloría General del Estado en donde se estudiará la estructura orgánica y funcional y la pertinencia de instaurar un nuevo modelo de recursos públicos basado en un Tribunal de Cuentas del Estado.

#### **3.2 Método de investigación**

De acuerdo con los objetivos y al método que se empleó para el estudio del problema jurídico, la investigación se desarrolló bajo los siguientes métodos:

**1.- Método inductivo.** - Debido que permite ejecutar el proyecto a partir de la práctica del pensamiento o razonamiento inductivo, caracterizado por ser ampliativo, esto es que parte de una evidencia singular en este caso del análisis de la composición orgánica y funcional de los distintos modelos de control; a una conclusión universal y general sobre la pertinencia o no de dichos modelos.

**2.-Método jurídico descriptivo.** -Debido a que permite el análisis de la normativa jurídico legal que rige el funcionamiento de los modelos de control, describiendo las cualidades y características a nivel orgánico y funcional de cada uno de los modelos de control.

**3.-Método de comparación jurídica.** – Debido a que permite estudiar las semejanzas y diferencias del objeto de la investigación, esto es, entre el modelo de control de recursos públicos de Ecuador, el proyecto de ley de TCu de Ecuador y el ente de control perteneciente a Panamá.

#### **3.3 Enfoque de la investigación**

Por las características de la investigación, se asumirá un enfoque cualitativo, debido a que explica el problema jurídico en base a información recopilada mediante preguntas y diálogo.

### **3.4 Tipo de investigación**

De acuerdo con los objetivos y al método que se va empleará para el estudio del problema jurídico, la investigación será:

- Documental-bibliográfica basada en la recopilación de información de tesis de maestría, artículos científicos, normativa legal y reglamentaria que rige a los modelos de control en contraste.
- Descriptiva-Debido a que busca describir las cualidades y características de los modelos de control de recursos públicos en contraste.
- Jurídica correlacional. -Tiene como fin medir o determinar la influencia, impacto o incidencia de una variable sobre otra, en el caso en concreto fue utilizada para establecer la pertinencia de Sustitución de la CGE por un TCu.

### **3.5 Diseño de Investigación**

Por la naturaleza y complejidad de la investigación el diseño de la investigación es no experimental.

### **3.6 Técnicas e instrumentos de investigación**

Para la recolección de la información relacionada con la presente investigación se seleccionaron como técnicas e instrumentos de investigación las siguientes:

#### **3.6.1 Técnica**

**Entrevista.** -A través de preguntas formuladas y validadas, se obtuvo información que permitió sustentar el marco teórico, objetivos y comprobación de la hipótesis.

#### **3.6.2 Instrumento**

**Guía de entrevista.** -Este instrumento fue aplicado a la población objeto de estudio participante de la presente investigación, compuesto por 9 preguntas abiertas.

### **3.7 Población de estudio y tamaño de la muestra.**

#### **3.7.1.-Población de estudio**

La población a quien está dirigida la presente investigación es a expertos y especialistas en el área de Derecho de Control.

#### **3.7.2.-Tamaño de la muestra**

La muestra se obtuvo mediante el tipo no probabilístico que se establece por conveniencia o intención, bajo los siguientes criterios: En el caso del experto: Que sea un profesional del Derecho, con estudios superiores en Derecho de Control y haya realizado aportes jurídicos doctrinarios en relación con Entidades Fiscalizadoras Superiores o modelos de control relativos a la CGE y el TCu; y en cuanto a los especialistas que sean conocedores del proceso de control y fiscalización de la Contraloría General del Estado; en total 4 profesionales.

### **3.8 Hipótesis**

Es pertinente sustituir la CGE por un TCu para contrarrestar las problemáticas orgánico-funcionales del ente de control de recursos públicos.

### **3.9 Técnicas para el procesamiento de la información**

Para el procesamiento de información de las entrevistas se siguieron los siguientes pasos:

- 1 Aplicación del instrumento de investigación
- 2 Transcripción de audios a texto en formato Word.
- 3 Ingreso de documentos a dos softwares de análisis cualitativo, el primero denominado MAXQDA23, de donde se obtuvo el matrizado de criterios; y, el segundo denominado ATLAS TI de donde se obtuvo el mapa de co-ocurrencias.
- 4 Generación del sistema de códigos.
- 5 Extracción de resultados arrojados por el software.
- 6 Matrizado de resultados.
- 7 Análisis y discusión de resultados.

#### **1 y 2.-Aplicación y transcripción de los datos obtenidos**

En relación con el punto 1 y 2 referente a la recolección de datos se ejecutó mediante la aplicación del instrumento de investigación denominado guía de entrevista, la misma que fue aplicada a un experto y tres especialistas, las preguntas del instrumento fueron estructuradas con base a los objetivos planteados para la investigación, mientras que los entrevistados fueron seleccionados de manera estratégica debido a su conocimiento, experticia y experiencia en materia de Derecho de Control. A continuación se detalla a los entrevistados:

**Tabla 7**

*Descripción de los participantes de la entrevista.*

---

**ENTREVISTADOS PARTICIPANTE EXPERIENCIA**

---

**DR. VÍCTOR GRANDA****Experto**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Doctor en Jurisprudencia y Abogado, Universidad de Cuenca; Especialista en Gestión de Procesos Educativos; Magíster en Educación Superior, con mención en Ciencias Jurídicas, Universidad Central del Ecuador, Quito; Especialista en Derecho Administrativo y Financiero y Doctor en el programa de Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social, con mención de Doctor internacional, por la Universidad de Salamanca. Especialista en Derecho de Control, Autor de la obra: Derecho de Control, Contraloría o Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos, en la cual recoge investigaciones, opiniones y actualizaciones en materia de Derecho de Control de los últimos 30 años, abarcando temas sobre la evolución de los tipos de control de recursos públicos a nivel internacional y latinoamericano, así como la iniciativa de sustituir la CGE por un TCu en Ecuador.

---

**DR. NELSON PAZ****Especialista**

Abogado de la República por la Universidad Internacional del Ecuador, Especialista Superior en Tributación por la Universidad Andina Simón Bolívar, Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional de Chimborazo, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Regional Autónoma de los Andes y doctorante del programa de PhD en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello

---

**DRA. SILVIA PACHECO****Especialista**

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales, Doctora en Jurisprudencia y Abogada de la República por la Universidad Nacional de Chimborazo, Especialista Superior en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar, Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional de Chimborazo, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Regional Autónoma de los Andes y doctorante del programa de PhD en

---

---

**DR. CRISTIAN  
SUÀREZ**



Especialista

Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello.

Especialista en Contratación Pública, Consultora y Asesora Externa de varias Municipalidades del Ecuador, Docente universitaria, capacitadora y socia de la firma especializada en Derecho Público “Paz Pacheco Asociados Law Firm”.

---

Cristian Gustavo Suárez Bastidas, Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Nacional de Chimborazo, Especialista y Magíster en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, Magíster en Derecho Administrativo y Contratación Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.

En su trayectoria profesional ha sido Ayudante Judicial en el Consejo de la Judicatura, Asistente Jurídico en el Ministerio de Educación, Analista Jurídico en la Procuraduría de la UNACH y actualmente es Asesor de la señora Vicerrectora Administrativa de la UNACH. Ha asesorado a instituciones públicas y privadas en materia de Derecho Administrativo y Contratación Pública y también se ha desempeñado en el libre ejercicio de la profesión.

Ha dictado cursos, talleres, ponencias en materia jurídica principalmente en Derecho administrativo, constitucional, legislación universitaria, contratación pública, entre otras.

---

Nota. La tabla contiene datos informativos referentes al nombre, calidad del entrevistado y la hoja de vida resumida que avala la experiencia de cada uno de los entrevistados Tipàn (2023).

### **3 Y 4.- Ingreso y codificación de datos**

La codificación en el software de análisis de datos cualitativos consiste en selección de datos provenientes de un contenido investigativo; en este caso en particular, la entrevista aplicada a los 4 participantes para posteriormente asignarles un código general que abarque y destaque el contenido relevante del dato o datos seleccionados mediante un sistema cifrado de letras, números y signos que permitan identificar las categorías que se pretenden investigar.

La función del código es englobar criterios provenientes de las diferentes entrevistas; que sí bien pueden ser presentados de forma diferente, debido a la diversidad de criterios, lenguaje y perspectivas hacen referencia a un mismo tema permitiendo contrastar información, diferencias y similitudes de criterio. Para este paso es necesaria la participación del investigador, ya que es este quien selecciona mediante un proceso analítico exploratorio las categorías principales a las cuales se enfoca su investigación.

La presente investigación al estar enfocada en analizar la pertinencia de instauración de un TCu que sustituya a la CGE priorizó codificar datos relacionados a asuntos de interés concreto distribuidos en tres bloques, el primero acerca de la existencia o no de falencias a nivel orgánico y funcional bajo dos códigos independientes, el primero denominado falencias a nivel orgánico y el segundo falencias a nivel funcional.

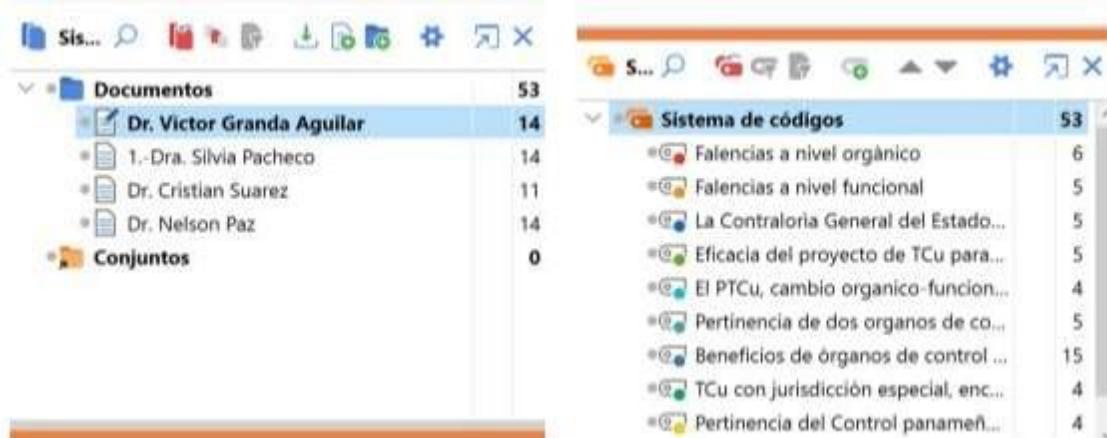
Adicionalmente dentro de este mismo bloque se consideró códigos relacionados con las principales problemáticas de la presente investigación que se pretende contrastar con la instauración de un TCu descritas además en la exposición de motivos del Proyecto de ley orgánica de TCu de Ecuador, esto es: La desconcentración de funciones bajo el código “Pertinencia del PTCu para desconcentrar funciones” y la otra relacionada a la toma de decisiones unilaterales producto de la participación del órgano de control como una especie de “juez y parte”, bajo el código de la CGE como una especie de juez y parte.

La segunda etapa de codificación estuvo enfocada en seleccionar datos relacionados con la pertinencia y eficacia del proyecto para desconcentrar la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades bajo los siguientes códigos: Eficacia del proyecto de TCu para desconcentrar facultades y el PTCu un verdadero cambio estructural o únicamente un cambio denominacional.

La tercera y última etapa de codificación tiene como base el modelo de control de órganos coexistentes del modelo de control panameño, basado en Contraloría y TCu anteriormente explicado dentro de la presente investigación, bajo los siguientes códigos: Pertinencia de dos órganos coexistentes para desconcentrar facultades; beneficios de órganos de control coexistentes, TCu con jurisdicción especial encargado de la facultad determinadora, y pertinencia del control panameño para contrarrestar las problemáticas en Ecuador.

**Figura 10**

*Documentos y Sistema de códigos empleados*



Nota. La siguiente figura fue elaborada en el software de análisis cualitativo denominado MAXQDA 23 para la elaboración de tablas sintéticas, representa a las 4 personas entrevistadas y el sistema de códigos empleados para el procesamiento de datos. Fuente: Tipàn (2023).

## CAPÍTULO IV

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1 Resultados

La presentación de resultados contiene tres apartados por cada una de las 9 preguntas realizadas a los cuatro entrevistados, el primer apartado hace referencia a la pregunta realizada al entrevistado, la segunda presenta un mapa de concurrencias o similitudes de criterio en relación con el código ingresado y descrito anteriormente, y la tercera contiene una tabla que abarca los principales criterios manifestados por cada uno de los entrevistados referente a cada una de las preguntas realizadas de forma simplificada.

Por último para concluir este apartado se presenta una breve discusión de las principales apreciaciones de los criterios establecidos por los entrevistados.

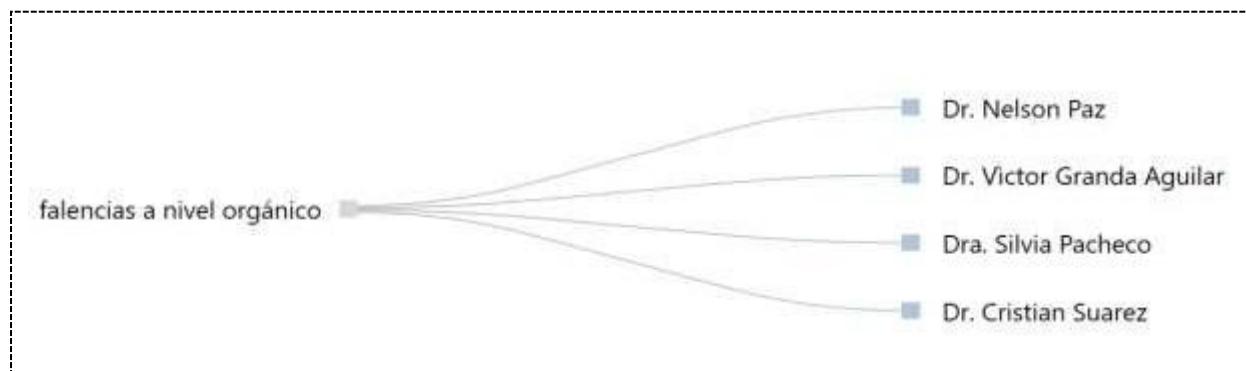
## Pregunta 1

¿Considera usted que el actual modelo de control de recursos públicos tiene falencias a nivel orgánico?

### Mapa de co-ocurrencias de la pregunta

**Figura 11**

*Mapa de Co-ocurrencias: Existencia de Falencias a Nivel Orgánico del Actual Sistema de Control de Recursos Públicos Denominado CGE.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar que el actual sistema de control de recursos públicos tiene falencias a nivel orgánico Tipàn (2023).

### Criterios de los entrevistados de la pregunta 1

**Tabla 8**

*Razones por las cuales, los entrevistados consideran que existen falencias a nivel orgánico en la CGE.*

CÓDIGO	SEGMENTOS CODIFICADOS
Falencias a nivel orgánico	1 Potestades absolutas, organizan y reorganizan a la CGE al antojo político, mediante acuerdo se reorganizó la estructura orgánica de la Contraloría, desaparecieron las direcciones zonales y regionales y se crearon las provinciales, y a posterior nuevamente se reformó mediante acuerdo y se volvió a lo mismo. 2 La representación unipersonal.

**Dr. Víctor Granda Aguilar**

- 
- 1 Ente unipersonal denominado contralor.
  - 2 Inexistencia de un ente externo que controle al Contralor.

**Dra. Silvia Pacheco**

- 
- 1 Ente unipersonal de control, ya sea el Contralor o el Director Nacional de Responsabilidades.

**Dr. Cristian Suarez**

- 
- 1 La Contraloría General del Estado tiene falencias porque no se ha adaptado a la realidad ecuatoriana se hizo a imagen y semejanza de las Contralorías Norteamericanas en donde se concentra el poder en una sola persona.
  - 2 La toma de decisiones unipersonales.

**Dr. Nelson Paz**

---

*Nota.* La tabla representa las razones por las cuales los entrevistados consideran que el actual modelo de recursos públicos denominado CGE, presenta falencias a nivel orgánico Tipàn (2023).

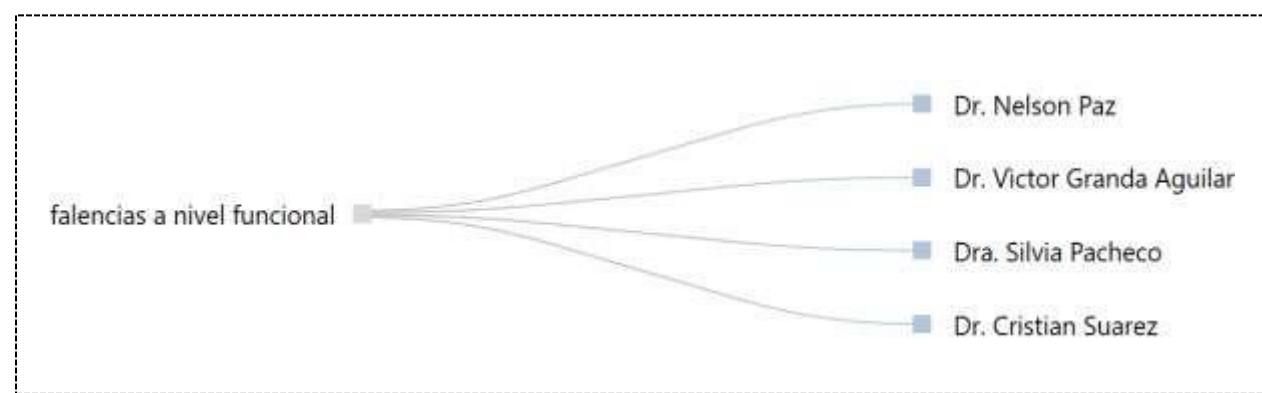
**Pregunta 2.**

*¿Considera usted que el actual modelo de control tiene falencias a nivel funcional?*

**Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 2**

**Figura 12**

*Mapa de co-ocurrencias: Existencia de falencias a nivel funcional del actual sistema de control de recursos públicos denominado CGE*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar que el actual sistema de control de recursos públicos tiene falencias a nivel funcional. Tipàn (2023).

## Criterios de los entrevistados de la pregunta 2

**Tabla 9**

*Criterios de los entrevistados por los que consideran que existe Falencias a nivel funcional*

Código	Segmentos codificados
<b>Falencias a nivel funcional</b>	El as enorme de atribuciones que tiene el contralor le permite que haga de todo el mismo establece y selecciona los principales temas de auditoría, aprueba los informes finales de auditoría y luego los de indicio de responsabilidades por ejemplo; y, además maneja todo el sistema burocrático de la CGE, contrata al personal, regula los procesos, reglamenta, etc.
	<b>Dr. Víctor Granda Aguilar</b>
	Que la facultad de auditoría y la de determinación de responsabilidades se mantenga al interior del mismo órgano de control.
	<b>Dra. Silvia Pacheco</b>
	Que la Contraloría tenga de forma privativa todo el proceso de control, tanto de auditoría como de determinación de responsabilidades.
	<b>Dr. Cristian Suarez</b>
	Las potestades absolutas a cargo de la Contraloría y por ende de su Contralor, en especial la de auditoría y la determinadora de responsabilidades concentradas al interior del mismo ente de control.
	<b>Dr. Nelson Paz</b>

*Nota.* La tabla 2 contiene las razones por las que los entrevistados consideran que el actual modelo de control tiene falencias a nivel funcional Tipàn (2023).

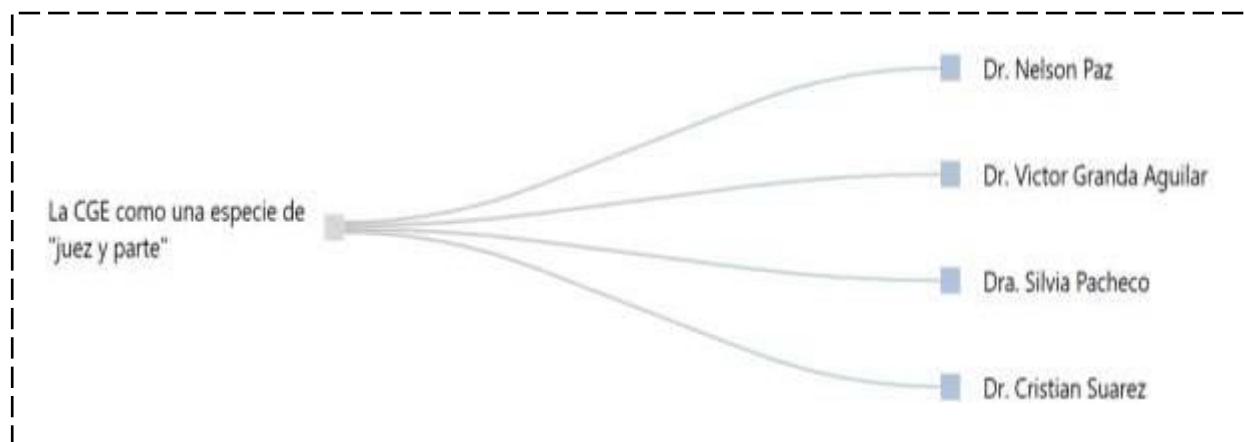
## Pregunta 3.

¿Considera usted que al ser el mismo ente de control encargado de auditar y determinar y/o sancionar responsabilidades. ¿El órgano de control estaría actuando como juez y parte? ¿Por qué?

## Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 3

**Figura 13**

*Mapa de co-ocurrencias: Las actuaciones de la CGE como una especie de juez y parte.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar que la CGE en sus actuaciones sí estaría manifestándose como una especie de juez y parte, viéndolo desde un punto de vista no literal debido a que si bien es cierto no constituye un procedimiento jurisdiccional sino administrativo. Tipà (2023).

## Criterios de los entrevistados de la pregunta 3.

**Tabla 10**

*Criterios de los entrevistados al considerar a la CGE como una especie de "juez y parte".*

Código	Segmentos codificados
<b>La Contraloría General del Estado como "Juez y parte"</b>	En la segunda fase correspondiente a la determinación de responsabilidades actúa como "juez y parte" debido a que si los resultados de los informes de Contraloría son tales, y en base a estos se determina responsabilidades, se entiende que la CGE, va a defender el contenido de los informes, conclusiones y recomendaciones.
<b>Dr. Víctor Granda Aguilar</b>	El proceso ya nace viciado, se supone que hay una auditoría aprobada por el Contralor, que para aprobarla tuvo que haber revisado el caso y los hallazgos encontrados creando desde ya un criterio. Al pasar este informe a la fase de Determinación y

---

sanción de responsabilidades, la CGE lo que hace es defender lo que en informes estableció y aprobó el propio contralor.

**Dra. Silvia Pacheco**

---

Para formular la voluntad administrativa se debe actuar con objetividad, pero debido a como se ha estructurado orgánica y funcionalmente la Contraloría ha requerido de la participación indiscutible de sus propios estamentos y del mismo contralor lo que de alguna manera ha injerido en la toma de decisiones.

**Dr. Cristian Suarez**

---

La misma Constitución y Ley le dotan de potestades absolutas; lo ubica en un rango de principal responsable de los procesos, desde el inicio es el quien decide si audita o no y a quien auditar, luego aprueba los informes tras el análisis de estos, determina y si fuera poco decide si conocer o no los recursos de revisión interpuestos; sus decisiones tienden a estar contaminadas por criterios preestablecidos.

**Dr. Nelson Paz**

---

*Nota.* La tabla describe las razones por las cuales los entrevistados consideran que las actuaciones de la CGE no son imparciales, haciendo referencia a la frase trillada de “juez y parte”, no desde el punto de vista literal debido a la inexistencia de jueces por ser un procedimiento sancionador de tipo administrativo, sin embargo es empleado como una forma de describir el fenómeno Tipàn (2023).

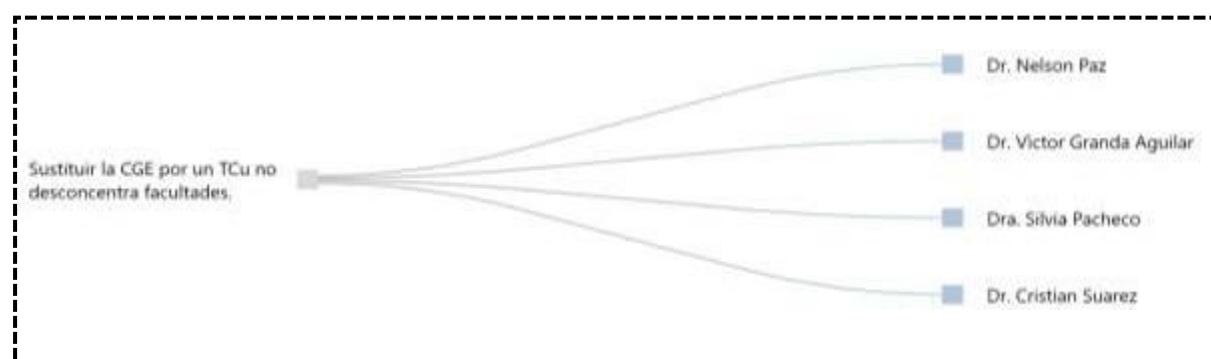
**Pregunta 4**

¿Considera usted que el Proyecto de ley de sustitución de la CGE por un TCu realmente contribuye a desconcentrar la facultad auditora de la facultad determinadora de responsabilidades, considerando que al final del día se encuentran en el mismo ente de control?  
¿Por qué?

## Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 4

**Figura 14**

*Mapa de co-ocurrencias: Sustituir la CGE por un TCu no desconcentra las facultades.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar la propuesta de Ley sobre sustituir la CGE por un TCu, no contribuye a desconcentrar la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades. Elaboración propia Tipàn (2023).

## Criterios de los entrevistados de la pregunta 4

**Tabla 11**

*Eficacia del proyecto de Sustitución de la CGE por un TCu para desconcentrar facultades.*

Código	Segmentos codificados
<b>Eficacia del proyecto de TCu para desconcentrar facultades</b>	No estoy de acuerdo con la forma en que está presentado el Proyecto, en el Ecuador lo que debe hacerse es mantener la Contraloría con capacidad técnica contable, fortalecerla para que tenga la capacidad de ampliar el ámbito de auditorías y su organización interna; y crear independientemente un Tribunal de Cuentas con verdaderos magistrados y jurisdicción especial para que como Tribunal de Cuentas o como yo planteo un Tribunal de Recursos Públicos, sea ahí en donde se trate jurisdiccionalmente la determinación de responsabilidades, y de ahí plantear recursos o garantías constitucionales, que conlleven a simplificar el proceso y le den eficacia a la hora de recuperar los recursos públicos afectados pero siempre y cuando el TCu tenga jurisdicción especial.
	<b>Víctor Granda Aguilar</b>

---

No es eficaz para desconcentrar facultades, solo desconcentra la potestad decisional del Contralor.

**Dra. Silvia Pacheco**

---

No desconcentra facultades porque están dentro del mismo ente de control lo único que desconcentra es la toma de decisiones pasando de unipersonales a deliberativas pluripersonales.

**Dr. Cristian Suarez**

---

El proyecto no es pertinente para desconcentrar estas dos facultades tan controversiales, es un proyecto supuestamente adaptado del órgano de Control europeo, pero es una mala copia incluso incompleto porque ese modelo cuenta con fiscal de cuentas para garantizar objetividad. Quizá en un inicio contribuye a que la toma de decisiones sea ejercida de forma pluripersonal y ya no solo por el Contralor, pero no es lo único que se busca. También se pretende desconcentrar facultades y que no se contaminen los procesos por criterios adelantados. Al ser el Pleno quien toma la última decisión ya se contamina las decisiones y no se llega a nada.

**Dr. Nelson Paz**

---

*Nota.* La tabla contiene los argumentos en los que se fundan los entrevistados para considerar que el Proyecto de Ley acerca de Sustituir la CGE por un TCu no contribuye en esencia a desconcentrar la facultad auditora de la facultad determinadora y sancionadora de responsabilidades Tipàn (2023).

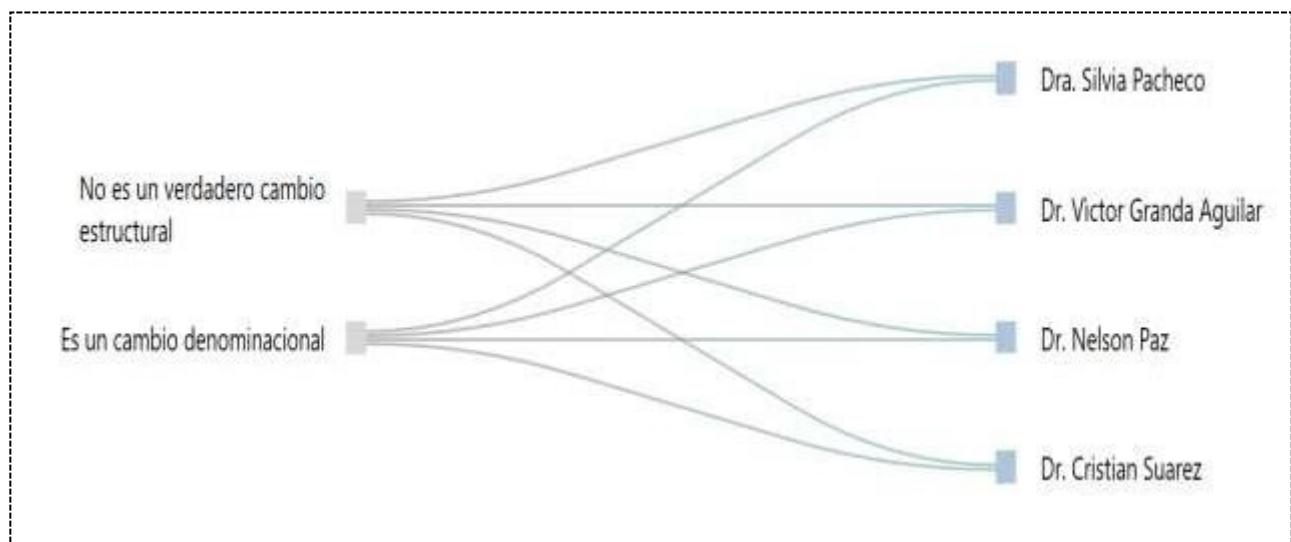
**Pregunta 5**

¿Considera usted que el proyecto de sustitución de la CGE por un TCu con las mismas facultades que tiene actualmente la CGE constituya un verdadero cambio o significa únicamente un cambio de denominación? ¿Por qué?

## Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 5

**Figura 15**

*Mapa de co-ocurrencias: Sustituir la CGE por un TCu no es un verdadero cambio estructural orgánico funcional sino únicamente un cambio denominacional.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar que el Proyecto de Ley no constituye en esencia un verdadero cambio estructural a nivel orgánico y funcional sino un cambio de denominación. Tipàn (2023).

## Criterios de los entrevistados a la pregunta 5

**Tabla 12**

*El Proyecto de TCu, verdadero cambio orgánico-funcional o cambio denominacional.*

Código	Segmentos codificados
<b>El PTCu, verdadero cambio orgánico-funcional o cambio denominacional.</b>	No estoy de acuerdo con el proyecto, porque considero que solo es un cambio de denominación, no existe mayor cambio incluso las dos fases siguen siendo trámites administrativos no judiciales, y que se tenga que impugnar ante el Tribunal Contencioso administrativo se hace un proceso interminable. Solo hemos hecho un cambio denominativo, incluso como cambio denominativo fue consultado a la Corte Constitucional, quien dio luz verde para dicha implementación siempre y cuando solo constituya un cambio de nombre.
<b>Dr. Víctor Granda Aguilar</b>	Solo es un cambio denominativo, porque mantiene exactamente las mismas facultades que la actual CGE y sus decisiones son administrativas no jurisdiccionales.

---

**Dra. Silvia Pacheco**

---

No es un verdadero cambio únicamente cambia de denominación pasando a llamarse TCu, aumenta los servidores pero mantienen las mismas facultades que la CGE.

**Dr. Cristian Suarez**

---

No es un verdadero cambio, es solo un antojo político camuflado que se pretende caracterizar como TCu cambiando solo el nombre y manteniendo la misma organización y distribución que tiene la actual Contraloría General del Estado.

**Dr. Nelson Paz**

---

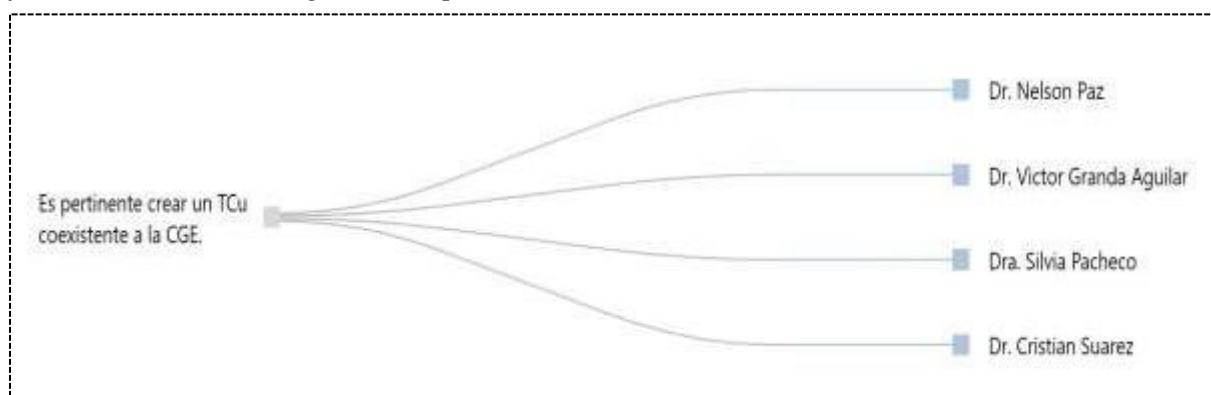
*Nota.* La tabla representa los argumentos por los cuales los entrevistados consideran que el Proyecto de Ley de Sustitución de la CGE no constituye un verdadero cambio estructural a nivel orgánico funcional Tipàn (2023).

**Pregunta 6**

¿Considera usted pertinente desconcentrar la facultad de auditoría y la facultad determinadora de responsabilidades en dos órganos independientes para garantizar transparencia y objetividad en la toma de decisiones? ¿Por qué?

**Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 6.****Figura 16**

*Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu coexistente a la CGE para distribuir facultades entre dos órganos independientes.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar pertinente crear un TCu que coexista con la CGE a fin de distribuir la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades en dos órganos independientes Tipàn (2023).

## Criterios de los entrevistados de la pregunta 6

**Tabla 13**

*Pertinencia de instauración dos órganos de control coexistentes e independientes: CGE y TCu.*

<b>Código</b>	<b>Segmentos codificados</b>
<b>Pertinencia de instauración de dos órganos de control coexistentes e independientes: CGE y TCu.</b>	<p>Es pertinente para desconcentrar facultades, permite que la Contraloría, y el TCu sean independiente, autónomos y con diferentes ámbitos, administrativo y de jurisdicción especial respectivamente.</p> <p><b>Dr. Víctor Granda Aguilar</b></p> <p>Es pertinente para distribuir funciones en dos órganos de control independientes entre sí, creando uno netamente auditor contable y otro de juzgamiento, con diferentes actores.</p> <p><b>Dra. Silvia Pacheco</b></p> <p>Considero que es pertinente la creación de dos órganos independientes, para garantizar transparencia y objetividad al eliminar el sesgo de conocimiento previo de las resoluciones o informes emitidos por el órgano técnico contable.</p> <p>Al ser independientes permitirá que sus actuaciones la realicen sobre la base de un análisis técnico y legal propio, sin tener o contaminarse con un conocimiento previo.</p> <p><b>Dr. Cristian Suarez</b></p> <p>El modelo de control con dos órganos coexistentes es pertinente para desconcentrar facultades y distribuirlas en dos órganos de control con distinta naturaleza y distintas competencias porque contribuye a que proceso sea más transparente.</p> <p><b>Dr. Nelson Paz</b></p>

*Nota.* La tabla describe los principales argumentos por los cuales los entrevistados consideran pertinente crear dos órganos independientes; tanto de CGE como TCu para distribuir facultades y garantizar independencia y objetividad en el proceso de control de manejo de recursos públicos Tipàn (2023).

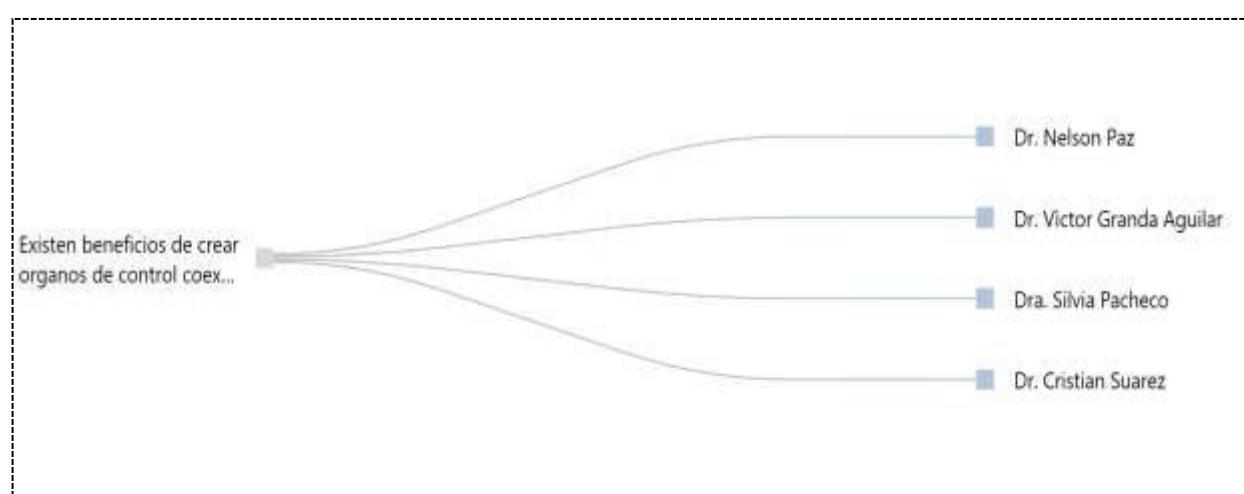
## Pregunta 7

*¿Considera usted que existen beneficios a nivel orgánico y funcional al distribuir facultades en dos órganos independientes, tanto CGE y TCu? ¿Cuáles?*

### Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 7

**Figura 17**

*Mapa de co-ocurrencias: Existen beneficios que derivan de un modelo de control de órganos coexistentes de CGE y TCu.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar que el modelo de control de órganos coexistentes e independientes genera beneficios Tipàn (2023).

### Criterios de los entrevistados de la pregunta 7

**Tabla 14**

*Beneficios de órganos de control coexistentes: CGE y TCu.*

Código	Segmentos codificados
<b>Beneficios de órganos de control coexistentes: CGE y TCu.</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Reconocimiento jurisdiccional de las decisiones adoptadas.</li><li>2. Ejecución inmediata de las decisiones.</li><li>3. Simplifica el proceso de control.</li><li>4. la CGE ampliaría su capacidad de auditoría.</li><li>5. Tratamiento de responsabilidades con carácter jurisdiccional.</li></ol>

- 
6. Recuperación de recursos malversados en corto tiempo.

**Dr. Víctor Granda Aguilar**

---

1. Simplifica procesos.
2. Objetividad en la sanción de responsabilidades.
3. Sentencias con carácter de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada.
4. Procesos a cargo de magistrados especializados y con garantías del debido proceso.
5. Descongestión de la justicia ordinaria.
6. Una CGE reforzada y especializada en materia contable.

**Dra. Silvia Pacheco**

---

1. Evitar que todo el poder se concentre en una sola persona.
2. Se elimina la autocracia.

**Dr. Cristian Suarez**

---

1. Descongestión del sistema judicial ordinario.
2. Descongestión procesal de la misma CGE.
3. Distribución de competencias entre entes especializados el uno técnico y el otro jurisdiccional.
4. La existencia de un ente superior que controle las actuaciones de la Contraloría General del Estado y del mismo Contralor.

**Dr. Nelson Paz**

---

Nota. Esta tabla enumera los criterios en cuanto a los beneficios de la instauración de órganos de control coexistentes: CGE y TCu Tipán (2023).

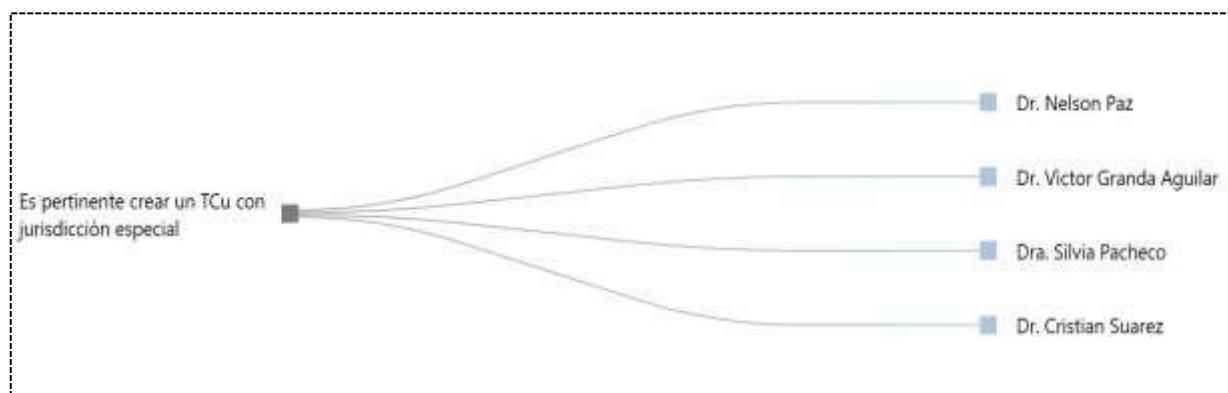
**Pregunta 8**

¿Considera usted pertinente desconcentrar la facultad determinadora y sancionadora de responsabilidades de la CGE, para trasladarlas a un TCu con jurisdicción especial, dejando al ente de control como un organismo meramente técnico a cargo únicamente de la facultad de auditoría?

## Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 8

**Figura 18**

*Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu con jurisdicción especial dejando al ente de control denominado CGE con ámbito administrativo.*



*Nota.* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar pertinente crear un TCu con jurisdicción especial a cargo de la facultad determinadora y sancionadora de responsabilidades; que coexista con la CGE a fin de distribuir la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades en dos órganos independientes Tipàn (2023).

## Criterios de los entrevistados de la pregunta 8

**Tabla 15**

*Pertinencia de contar con un TCu con jurisdicción especial, encargado determinar responsabilidades*

Código	Segmentos codificados
<b>Pertinencia de contar con un TCu con jurisdicción especial, encargado determinar responsabilidades</b>	Es pertinente instaurar un TCu como una Jurisdicción especial, porque no existe un ente que imparta justicia especializada en materia de control de recursos públicos, lo que existen son los Tribunales de lo Contencioso que conocen todo lo referente a materia administrativa de forma general, al tener un TCu que se encargue de juzgar responsabilidades y resolver a través de sentencias se logra acelerar el proceso, que su cumplimiento sea inmediato y con carácter de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada, ante

---

magistrados especializados lo que simplificaría el proceso de control, incluso daría oportunidad de contar con precedentes jurisprudenciales en materia de Derecho que control que actualmente no existe en el Ecuador.

**Dr. Víctor Granda Aguilar**

---

Considero que es pertinente porque actualmente la CGE tiene estas dos facultades tan importantes concentradas en sí misma y no logra cumplir con su propósito principal que es la recuperación de recursos públicos, auditán solo lo que les conviene y sancionan sin objetividad por tener criterios ya formados.

**Dra. Silvia Pacheco**

---

Es pertinente para desconcentrar facultades puesto que crear un órgano paralelo con funciones distintas, el uno con carácter administrativo y el otro con jurisdicción especial permite una perfecta coordinación, agilidad, independencia, transparencia y objetividad en las resoluciones.

**Dr. Cristian Suarez**

---

Una jurisdicción especial que se encargue de predeterminar y determinar responsabilidades es pertinente para desconcentrar una de las facultades más controvertidas de la CGE.

**Dr. Nelson Paz**

---

*Nota.* La tabla describe los criterios de los entrevistados en cuanto a la pertinencia de contar con un TCu con jurisdicción especial Tipàn (2023).

**Pregunta 9**

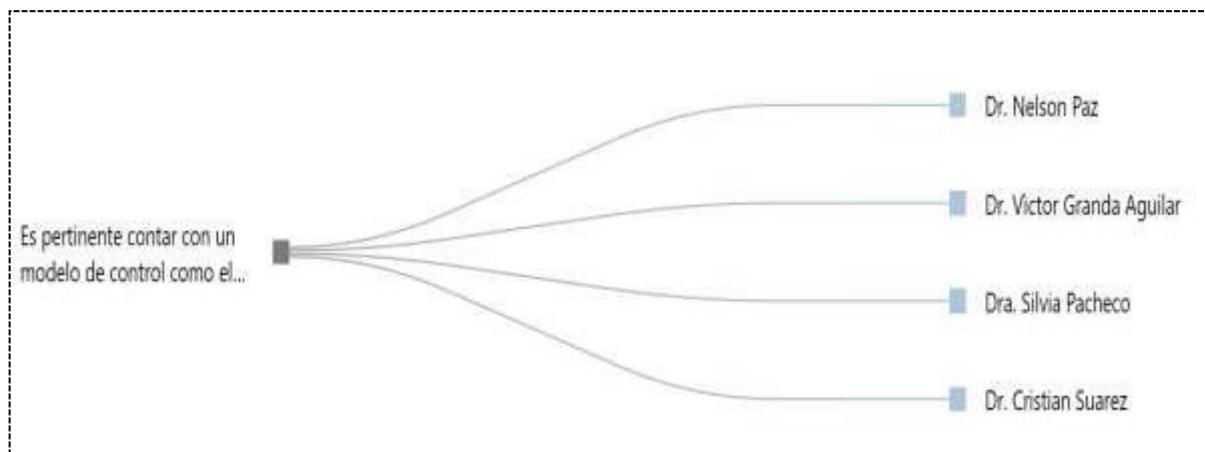
¿Considera usted que el modelo de control panameño basado en la distribución de competencias en dos órganos coexistentes de Contraloría con competencias meramente técnico-contables y Tribunal de Cuentas con competencias jurisdiccionales sea un modelo

pertinente para contrarrestar las problemáticas del ente de control a nivel orgánico y funcional en el Ecuador? ¿Por qué?

### Mapa de co-ocurrencias de la pregunta 9

**Figura 19**

*Mapa de co-ocurrencias: Es pertinente crear un TCu con jurisdicción especial dejando al ente de control denominado CGE con ámbito administrativo*



*Nota* Esta figura representa la co-ocurrencia o similitud de criterio en los cuatro entrevistados, al considerar pertinente crear un TCu con jurisdicción especial a cargo de la facultad determinadora y sancionadora de responsabilidades; que coexista con la CGE a fin de distribuir la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades en dos órganos independientes Tipàn (2023).

### Criterios de los entrevistados de la pregunta 9.

**Tabla 16**

*Pertinencia del Control panameño frente a la problemática orgánico funcional del ente de control de Ecuador.*

Código	Segmentos codificados
<b>Pertinencia del Control panameño frente a la problemática orgánico funcional del ente de control de Ecuador.</b>	El esquema a nivel orgánico y funcional de Panamá es pertinente para contrarrestar nuestras problemáticas porque lo que queremos de alguna forma es desconcentrar facultades del actual ente de control y no solo quitarle poder de decisión al Contralor, es un esquema que no precautela objetividad con la participación de un Fiscal de

---

Cuentas, jueces o magistrados de Cuentas y auditores Contables ejerciendo procesos distintos.

**Dr. Víctor Granda Aguilar**

---

El modelo de control panameño aparte de ser viable es pertinente para desconcentrar las facultades porque distribuye competencias entre órganos distintos, permite una jurisdicción especializada con mayores garantías de transparencia e imparcialidad además le quita poder al Contralor.

**Dra. Silvia Pacheco**

---

Es pertinente porque distribuye competencias entre órganos de naturaleza y funciones distintas, y es exactamente lo que necesitamos en Ecuador y porque ayuda a que dichos órganos tengan mayor prolividad en sus actuaciones.

**Dr. Cristian Suarez**

---

No solo se trata de sustituir un modelo por otro y dotarle de las mismas facultades y mecanismos sino de instaurar un sistema armónico con competencias bien distribuidas que evite la discrecionalidad y arbitrariedades de los Contralores y funcionarios de turno, como lo hace Panamá distribuyendo competencias entre dos órganos independientes uno de otro lo que para mi criterio es lo más pertinente en estos momentos.

**Dr. Nelson Paz**

---

Nota. Esta tabla describe los criterios en los que se fundamentan los entrevistados en cuanto a la pertinencia de contar con un modelo de control de recursos públicos similar al panameño para contrarrestar las problemáticas orgánico-funcionales de la actual CGE Tipàn (2023).

## 4.2 Discusión de resultados

La investigación presenta una serie de entrevistas en las que se consultó a 4 participantes sobre la percepción en cuanto a la existencia o no de falencias en el actual modelo de control de recursos públicos, la pertinencia de sustituir la CGE por un TCu para contrarrestar

dichas falencias y problemáticas que acogen al actual ente de control, así como su criterio en cuanto a la pertinencia de contar con otro modelo de control, en este caso similar al panameño con una estructura innovadora que comprende la coexistencia de órganos independientes, por lo que a continuación se discuten los principales hallazgos y argumentos de los entrevistados:

En relación con la pregunta 1, se pidió a los entrevistados señalar si a su criterio consideran que el órgano de control actual denominado CGE tiene falencias a nivel orgánico, se pudo evidenciar que coincidieron al señalar que efectivamente el ente de control tiene falencias en cuanto a su estructura orgánica debido a que permite la concentración de potestades absolutas, la toma de decisiones arbitrarias lo que afectaría a la imparcialidad y objetividad del órgano de control. predominando el criterio de que dichas falencias se deben al tipo de modelo de control unipersonal, lo que nos lleva a pensar en que para contrarrestar esta problemática si se deba optar por una reinstitucionalización a nivel orgánico, lo importante es establecer el tipo de cambio, autores como Víctor Granda (2023), señalan que no necesariamente se debe sustituir la Contraloría General del Estado, sino crear un órgano paralelo que coadyuve con este, al existir este cambio se permitiría la existencia de varias autoridades, con diferentes grados y niveles de participación lo que de alguna forma también sería una forma de desconcentración; o el caso de Carlos Núñez (2018) que señala que no importa cuánto se esfuerce el Estado por evitar caer en una concentración unilateral, ya sea CGE o TCu siempre existirán acuerdos políticos o personales incluso acuerdos por intereses entre los mismos miembros del Tribunal por lo que es subjetivo hasta cierto punto.

En referencia a la pregunta 2 en cuanto a sí los entrevistados consideran si existe o no falencias de tipo funcional los entrevistados coinciden en que efectivamente existen falencias mencionando mayoritariamente la concentración de facultades en el ente de control; por otro lado, el entrevistado Víctor Granda, señala que es la misma Constitución quien ha otorgado un amplio as de atribuciones, esto se debe a que la CGE es el único ente encargado de esta competencia pues ejerce el control de manera privativa, no existe otro ente similar, por lo que abarca absolutamente todo el proceso de control y fiscalización.

Lo que es preocupante debido a que le permite hacer y deshacer a antojo y dirección del Contralor todos los procesos de fiscalización, incluso expidiendo normativa y regulándose a sí misma, siendo esta otra potestad privativa del Contralor, incluso por el hecho de manejar todo el sistema burocrático incluyendo la contratación del personal. Bajo este criterio es

entendible que los actos de corrupción al interior de la CGE sean considerados como delincuencia organizada, ya que al ser el Contralor quien aprueba las contrataciones y despidos del personal, estos encuentran sometidos a la voluntad del Contralor para mantenerse en sus puestos de trabajo.

En relación con la pregunta 3 acerca de una posible actuación del órgano de control de recursos públicos como una especie de juez y parte, los entrevistados consideran que efectivamente sucede pues este mismo se encarga de auditar y de determinar responsabilidades en base a lo auditado, para Víctor Granda el proceso ya nace viciado, porque en la primera fase el Contralor es el encargado de aprobar la auditoría y enviar ya sea a Fiscalía o a la Dirección de Predeterminación de resultados, por lo que en la segunda fase lo que hacen es defender los informes aprobados por el Contralor, por otro lado la Dra. Silvia Pacheco considera que para formular la voluntad administrativa se debe actuar como objetividad, sin embargo debido a como se ha estructurado orgánica y funcionalmente este ente de control necesariamente requiere la participación del Contralor conjuntamente con sus propios estamentos lo que de alguna manera si infiere en la toma de decisiones.

En cuanto a la pregunta 4 referente a sí el Proyecto de ley de sustitución de la CGE por un TCu contribuye a desconcentrar la facultad auditora de la determinadora de responsabilidades se evidencia que concuerdan ampliamente en que el Proyecto como tal no desconcentra facultades a causa de que al final del día se encuentran en el mismo ente de control, manifestando incluso desacuerdo con la forma y fondo en que fue presentado el Proyecto de Ley, incluso considerando que el TCu es un modelo incompleto por carecer de jurisdicción especial y Fiscalía de Cuentas, lo que de alguna manera nos lleva a preguntarnos cual es la verdadera utilidad del Proyecto de Ley. Sabemos que la necesidad existe, sin embargo la utilidad es el punto que aún está en discusión.

En relación a la pregunta 5 referente a si consideran que el proyecto de sustitución al no hacer modificaciones en cuanto a las facultades que tiene la CGE realmente puede considerarse un verdadero cambio o simplemente un cambio denominacional señalan que no es un cambio en esencia porque son exactamente las mismas facultades distribuidas en dos salas, no muy diferente a la estructura actual que en lugar de salas son dos Subcontralorías, por lo que se seguiría implementando cambio denominacionales.

En relación a la pregunta 6 referente a la pertinencia de desconcentrar facultades mediante la instauración de dos órganos de control coexistentes e independientes señalan que sería una alternativa pertinente para desconcentrar facultades porque permite que cada órgano se encargue de ejecutar una sola de las dos facultades en contraposición y no las dos; es decir la CGE se encargue de ejecutar la facultad auditora y el TCu de la facultad determinadora, incluso porque la naturaleza de sus facultades son distintas y por ende sus ámbitos también deberían diferenciarse entre lo administrativo y lo judicial a fin de que se garantice transparencia y objetividad en la toma de decisiones.

En relación con la pregunta 7 sobre si consideran que un modelo de control de control de órganos coexistentes tendría beneficios a nivel orgánico y funcional los entrevistados destacaron que efectivamente si existen beneficios de los cuales destaca el aporte del Dr. Víctor Granda quien menciona de forma concreta los siguientes: El reconocimiento jurisdiccional de las decisiones del ente de control, la ejecución inmediata de las decisiones, la simplificación de procesos de control, la ampliación de nuevos y mejores tipos de auditoría, el tratamiento de responsabilidades con carácter jurisdiccional, la recuperación de recursos malversados en corto tiempo.

En relación con la pregunta 8, referente a la pertinencia de desconcentrar la facultad sancionadora de responsabilidades de la CGE y trasladarla a un TCu con jurisdicción especial, dejando al ente de control como un ente meramente técnico a cargo de la facultad auditora, destacan coincidentemente que el modelo es pertinente, incluso porque en el Ecuador existen entidades similares como el Tribunal Contencioso Electoral o la Corte Constitucional que haciendo uso de su jurisdicción especial emiten sentencias de cumplimiento inmediato, lo que permite acelerar procesos. El Dr. Cristian Suárez destaca que al existir órganos paralelos pero con diferentes funciones permite una coordinación, agilidad, independencia, transparencia y objetividad en la gestión y toma de decisiones.

Finalmente, la pregunta 9 hace referencia a si los entrevistados consideran que el modelo de control panameño basado en la distribución de competencias en dos órganos coexistentes podría considerarse un modelo idóneo para contrarrestar las problemáticas presentes en Ecuador, se obtuvo una similitud de criterio en que es positiva una reestructuración a ese nivel debido a que permite alcanzar los objetivos y contrarresta las problemáticas, de las cuales destaca el criterio del Dr. Víctor Granda debido a que es muy crítico al señalar que el

modelo es idóneo siempre y cuando se tomen en cuenta factores intrínsecos del Estado, tales como su realidad jurídica, política, necesidades propias, entre otros factores a considerar y que en ocasiones por dejarse llevar por la ola política del momento no son considerados, como el caso en concreto.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### **5.1 Conclusiones**

El actual órgano de control de recursos públicos de Ecuador denominado CGE al ser un modelo de tipo unipersonal permite que tanto las facultades como el poder decisional se concentre al interior del interior del órgano de control, lo que es contraproducente a la hora de garantizar objetividad y transparencia en proceso de control, por lo que dichas falencias deben ser superadas a través de la instauración de un nuevo modelo de control, que permita una verdadera distribución de facultades y no un mero cambio denominacional camuflado de reinstitucionalización.

El Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas del Estado presentada ante el legislativo no es pertinente para desconcentrar la facultad auditora de la facultad determinadora de responsabilidades, ni para evitar injerencias arbitrarias en el poder decisional, debido a que del análisis de pertinencia se desprende que no existe cambios orgánicos ni funcionales significativos, pues se mantienen las mismas facultades concentradas en el ente de control. Incluso en cuanto a la naturaleza del ente de control sigue siendo de carácter administrativo no jurisdiccional, y en relación al poder decisional, se concluye que en un primer momento pareciera lograr su cometido mediante la toma de decisiones deliberativas distribuidas en 7 magistrados sin embargo a medida que avanza el proceso de control al no existir más niveles de gobernanza necesariamente serían los mismos magistrados que conforman el Pleno del TCu quienes resuelvan los recursos, y por ende revisen sus propios actos, interfiriendo en el principio de objetividad administrativa; ergo no resuelve la problemática.

Es pertinente instaurar un nuevo modelo de control, tal como el modelo de órganos coexistentes instaurado en Panamá, basado en la instauración paralela de Contraloría y Tribunal de Cuentas, porque permite distribuir facultades entre dos órganos totalmente independientes

y autónomos, dejando al ente de CGE como un organismo netamente técnico-contable encargado de controlar el buen uso de recursos públicos con competencia administrativa no jurisdiccional y un ente denominado TCu con competencia jurisdiccional. Debido a que garantiza de mejor manera transparencia y objetividad. Este modelo de control permite que sean distintos órganos y actores quienes lleven el proceso de fiscalización, inicialmente la Contraloría cumpliendo con su labor de control emitiría informes de auditoría en caso de existir reparos los remitiría a otro ente de control ya sea a la Fiscalía General del Estado en el caso de delitos en contra de la administración pública o a la Fiscalía de Cuentas (órgano auxiliar del TCu) en el caso de responsabilidades administrativas y civiles culposas por lo que se encargaría únicamente de la predeterminación de responsabilidades debiendo necesariamente remitir al TCu, al ser este el ente encargado del juzgamiento de responsabilidades mediante sentencias; y en el caso de existir recursos se interpondrían ante la jurisdicción ordinaria y constitucional dependiendo del caso.

## 5.2 Recomendaciones

Se recomienda:

Que los Proyectos de Ley, que se pretendan instaurar en el Ecuador, contengan un estudio jurídico bajo criterios de utilidad, necesidad y pertinencia a fin de impedir que se instauren modelos sin eficacia o meros cambios denominacionales.

Analizar otros sistemas de control, que producto del desarrollo histórico y globalización han ido evolucionando y transformándose en otros Estados, tales como el modelo de control de órganos coexistentes y paralelos instaurado en Panamá, saliéndonos de los esquemas tradicionales de solo Contralorías o solo Tribunales de Cuentas que contribuyan a armonizar el sistema de control y nutrir el Derecho de Control hasta la fecha involucionado o poco estudiado.

Analizar la posibilidad de crear un modelo de control que no solo contrarreste las problemáticas mencionadas sino que también posibilite la rápida recuperación de recursos públicos, considerando la posibilidad de dotar al ente de control de jurisdicción especial, permitiendo la emisión de sentencias de obligatorio cumplimiento, reduciendo tiempos en el proceso de fiscalización y control así como la rápida recuperación de recursos públicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, C. (2022). Actuaciones y procedimientos de la Contraloría General del Estado para la Determinación de Responsabilidades civiles y administrativas. Universidad del Azuay.
- Ayala Silva, K. E., Barba Tamayo, E. P., Medina Garcés, G. Y., & Andrade Ulloa, D. L. (2023). *El derecho económico: Análisis del presidencialismo y parlamentarismo*.
- Barba-Tamayo, E. (2021). El Principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador. *Kairós. Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 4(7), 9-24. <https://doi.org/10.37135/KAI.03.07.01>
- Becilla, E. (2021). Las resoluciones de destitución de la Contraloría General del Estado y su impugnación, más allá de la mera legalidad. <http://hdl.handle.net/10644/8409>
- Castaño, N. (2018). Estudio de caso: Odebrecht.
- Celi, P. (2017). Rendición de Cuentas Contralor Pablo Celi. Contraloría General del Estado. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/17772>
- Contraloría General de la República de Panamá. (2020). Organigrama CGR Panamá. Portal Oficial. <https://www.contraloria.gob.pa/organigrama-cgr.html>
- Contraloría General del Estado. (s. f.-a). Recuperado 7 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- Contraloría General del Estado. (s. f.). Contraloría General del Estado: Proyecto de Tribunal de Cuentas. Recuperado 20 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/TribunalCuentas/23884>
- Contraloría General del Estado. (s. f.-b). Historia de la Contraloría General del Estado. Recuperado 7 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- Contraloría General del Estado. (2017). Proyecto para la conformación del Tribunal de Cuentas del Estado. Portal de la Contraloría General del Estado. <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/TribunalCuentas/23884>.
- Cubillo, V. (1997). La jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Revista indexada. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=34024>
- Diario Correo. (2021). Contralor(s) Pablo Celi y el exsecretario José Augusto Briones en prisión por delincuencia organizada en la Cárcel 4. [https://www.diariocorreo.com.ec/54802/portada/contralor-\(s\)-pablo-celi-y-el-exsecretario-jose-agusto-briones-en-prision-por-delincuencia-organizada-en-la-carcel-](https://www.diariocorreo.com.ec/54802/portada/contralor-(s)-pablo-celi-y-el-exsecretario-jose-agusto-briones-en-prision-por-delincuencia-organizada-en-la-carcel-)

- Diario El Comercio. (2016). Odebrecht pagó USD 33,5 millones en sobornos a funcionarios del Gobierno, según el Departamento de Justicia de los EE. UU. - El Comercio. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-sobornos-ecuador-justicia.html>
- Diario El Expreso. (2021). Cientos de órdenes de trabajo canceladas por falta de viáticos. Nota periodística. <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20210623/281629603235205>
- Diario Expreso. (2021). PressReader.com - Digital Newspaper & Magazine Subscriptions. 1-4. <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20210623/281629603235205>
- El Comercio. (2016). Odebrecht pagó USD 33,5 millones en sobornos a funcionarios del Gobierno, según el Departamento de Justicia de los EE.UU. - El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-sobornos-ecuador-justicia.html>
- El Universo. (2021). Versiones de funcionarios de la CGE refieren pedidos directos del contralor (s) Pablo Celi para desvanecer glosas en caso Las Torres | Política | Noticias | El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/versiones-de-funcionarios-de-la-cge-refieren-pedidos-directos-del-contralor-s-pablo-celi-para-desvanecer-glosas-en-caso-las-torres-nota/>
- García, M. (2018). El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. 57. [moz-extension://6106a640-ef8e-4e58-a9f9-f2b42b92e162/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fprints.ucm.es%2Fid%2Fprint%2F48083%2F1%2FT40038.pdf](https://doi.org/10.18272/10038.pdf)
- Granda, V. (2023). Derecho de Control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador. (Primera Edición, Vol. 47). Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Montaño, D. (2022). ¿Quién es Carlos Pólit, ex Contralor General del Estado? GK. <https://gk.city/2022/05/04/quien-es-carlos-polit-ex-contralor-general-ecuador/>
- Mosquera De la Torre, A. (2017). Contralor o Juez de Cuentas (noviembre, 2017). Editora jurídica Cevallos.
- Núñez, C. (2019). De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas. p.121. <https://doi.org/10.18272/10038.pdf>
- Plaza, A. (2019). La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado.
- Quintana, I. (2021). Manual de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado. (Primera Edición). CEP-Corporación de Estudios y Publicaciones.

Taco, E. (2020). Juicio político en el Ecuador y la Facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional. 37.

Transparency International. (2023). Transparency International is a global movement with one vision: a world in which government. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

Tribunal de Cuentas de Panamá. (2014). Tribunal de Cuentas de Panamá.

Tribunal de Cuentas de Panamá. (2023). Organigrama General – Tribunal De Cuentas. Transparencia. <https://tribunaldecuentas.gob.pa/organigrama-general/>

Vàlles, F. (2001). Control externo del gasto público y Estado constitucional. 283-288. moz-extension://6106a640-ef8e-4e58-a9f9-f2b42b92e162/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.tdx.cat%2Fbitstream%2Fhandle%2F10803%2F5068%2Ffvv2de3.pdf%3Bjsessionid%3D6B5CED3461C6E371F8A3D6FF924F3085%3Fsequence%3D2

## NORMATIVA

Acuerdo N° 011-CG-2021, (2021) (Contraloría General del Estado).

Constitución Política de Ecuador, Art.113 (1979) (Consejo Supremo de Gobierno).

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008

Constitución Política de la República del Ecuador, (1998) (Asamblea Nacional Constituyente).

Contraloría General de la República de Panamá. (2020). Organigrama CGR Panamá. Portal Oficial. <https://www.contraloria.gob.pa/organigrama-cgr.html>

Contraloría General del Estado. (s. f.-a). Recuperado 7 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>

Contraloría General del Estado. (s. f.). Contraloría General del Estado: Proyecto de Tribunal de Cuentas. Recuperado 20 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/TribunalCuentas/23884>

Contraloría General del Estado. (s. f.-b). Historia de la Contraloría General del Estado. Recuperado 7 de abril de 2023, de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>

Contraloría General del Estado. (2017). Proyecto para la conformación del Tribunal de Cuentas del Estado. Portal de la Contraloría General del Estado. <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/TribunalCuentas/23884>

Corte Constitucional del Ecuador, (2010) (Corte Constitucional del Ecuador). Sentencia 069-10-SEP-CC

Corte Nacional de Justicia. (2018). Sentencia casación del proceso N°17721201700204.

Decreto Presidencial de Panamá. (1990). Contraloría General de la República de Panamá.

Estatuto de Gestión Orgánico Funcional Por Procesos de la Contraloría General del Estado, (2020).

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, (2021) (Contraloría General del Estado).

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (2002) (Congreso Nacional).

Ley 67, 67 (2008) (Asamblea Nacional de Panamá).

Proyecto de Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas, (2017) (Contraloría General del Estado).

Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (2002) (presidente Constitucional de la República).

Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado (2002).  
Contraloría General del Estado.