Maestría en Administración Pública

Artículo de investigación aplicada

Análisis del proceso de predeterminación de responsabilidades administrativas otorgadas por la Contraloría General del Estado bajo el principio de proporcionalidad

Jack Duvalieur OCHOA MURILLO[a] y Angela Piedad SALAZAR GASPAR[b]

a Economista E-mail jack.ochoa@uees.edu.ec
b Ingeniera en Contaduría Pública y Auditoría E-mail angela.salazar@uees.edu.ec

Palabras clave

Contraloría, responsabilidad administrativa culposa, proporcionalidad, sanciones, auditoría

Clasificación JEL

H11, H83, I28

Resumen: El problema descrito en el presente estudio recae en la aplicación de sanciones económicas por responsabilidad administrativa culposa, las mismas que no son impuestas de manera equitativa o proporcional, se evidencian sanciones monetarias por inobservancias o incumplimientos de los servidores públicos, muy diferentes en comparación de un actor a otro, siendo el hallazgo de auditoría del mismo grado de inobservancia o de incumplimiento. Con el presente artículo, se espera que los actores responsables de sugerir, revisar, predeterminar y determinar las sanciones administrativas; verifiquen y justifiquen debidamente los inconvenientes identificados mediante la determinación del tipo de responsabilidad administrativa bajo cada uno de los principios que guían la Administración Pública, pero principalmente bajo el principio de proporcionalidad.

Key words

Problem, Application, Negligent administrative responsibility, Economic sanctions, Proportional, Monetary penalties, Public administration, Principle of proportionality

JEL Classification

H11, H83, I28

Abstract: The problem described in this study lies in the application of economic sanctions for negligent administrative responsibility, which are not imposed equitably or proportionally. There are monetary penalties for non-compliance or breaches by public servants, which vary significantly from one actor to another, despite the audit findings showing the same degree of non-compliance or breach. Through this article, it is expected that those responsible for suggesting, reviewing, pre-determining, and determining administrative sanctions thoroughly verify and justify the identified inconsistencies by applying the principles that guide Public Administration, but primarily the principle of proportionality.

Introducción

El poder considerado un gran desafío de la administración pública formó varias intervenciones en el paso de la historia promulgando el interés de varios actores a crear sistemas basados en el derecho con la finalidad de que sea gestionado de manera idónea sin irrespetar los principios que la engloban. Por lo tanto, acorde a la historia se destaca dos sistemas de derecho administrativo bajo un esquema francés y anglosajón, de los cuales el primero es el más implementado en el mundo, principalmente por Europa y Latinoamérica, a partir del año 1789 concediendo un mayor control sobre el poder administrativo a favor de los ciudadanos, por tal motivo, se promueve a una revisión y control exhaustivo de reformas, resoluciones o actos administrativos con prioridad sobre aquellos que tienen forma culposa o representen una sanción (Allauca, 2019).

Por lo cual, se predispone de una legislación basada en un grupo de derechos destinados a ser cumplidos bajo alineación de respeto hacia las garantías ciudadanas y evitar la corrupción, de igual manera permite guiar al sistema hacia un control, supervisión y sobre todo una eficaz auditoría de los recursos públicos dirigido principalmente por un órgano o entidad altamente capacitada. Tal como lo dictaminó los entes participes de la Convención Interamericana contra la corrupción en 1996, en establecer entidades de control superior que gestionen, cumplan y hagan cumplir aquellos lineamientos destinados a la creación, mantenimiento y fortalecimiento de la administración pública mediante la ejecución de sanciones, multas o destituciones que motiven a la erradicación de sistemas corruptos (Albornoz, 2022).

Bajo lo descrito, en Latinoamérica se deriva el procedimiento administrativo como aquel sistema que se compone de acciones, tramites o documentación formal acorde a disposiciones legales bajo el cumplimiento de principios como eficiencia, eficacia, calidad, legalidad, transparencia y sobre todo de proporcionalidad, los cuales garantizan un acto administrativo adecuado sin efecto a una alteración fuera del marco legal. Tal como lo describe Obiol (2018) que el principal objetivo del procedimiento administrativo es la corrección y depuración de aquellos sistemas que contradicen los lineamentos legales, en sí promueve a la ejecución efectiva de sanciones sobre transgresiones o conductas inadecuadas que afectan el correcto funcionamiento del sistema administrativo público.

Ante lo mencionado, para el cumplimiento de objetivos institucionales y sobre todo constitucionales se hace vital la integración de entidades debido a la gran diversidad de problemáticas, necesidades o realidades que se presencia en la función pública de un país bajo un orden jurídico. Es por lo cual Albornoz (2022) define dos entes de control denominadas como “Tribunal de Cuentas” mientras que el otro es un sistema unilateral de diversas denominaciones, que dentro la legislación del Ecuador dicha entidad se denomina “Contraloría General del Estado” que mediante su ley procura alinear las normativas en base a los preceptos legales y constitucionales efectivas para el cumplimiento de la Función Pública. Además, no solo emite notificaciones de responsabilidad administrativa sino también civil, adjunto con el proceso a seguir.

Por ende, dicho organismo promulga el control idóneo y efectivo de los principales recursos, sean estos humanos, materiales, económicos o financieros, dirigidos a entes públicos con la finalidad de identificar la presencia de una responsabilidad administrativa, principalmente si es culposa, partiendo desde un proceso de predeterminación de responsabilidades, el mismo que se deriva luego de la ejecución de alguna auditoría o

supervisión de actividades que no han sido ejecutadas correctamente y por ende, generan ordenes de notificación para la aplicación de sanciones. En este caso, el problema que describe el presente estudio recae en la ejecución de sanciones, las mismas que no son ejecutadas o asignadas de manera equitativa o de igual proporción, ya que se presencia una responsabilidad administrativa de igual rango en diferentes actores, pero se les emite sanciones monetarias muy distintas hasta altamente elevadas en comparación de un actor a otro.

En sí, lo que deriva esta acción por parte de los encargados de notificar o acreditar sanciones en nombre de la Contraloría General del Estado, es no promulgar responsabilidades administrativas proporcionales, es decir, que no se apegan a un mismo lineamiento o sanción a los diversos afectados que atribuyen un acto administrativo de igual magnitud. Así mismo Loor y Marín (2021) se refieren a dicho inconveniente como el incumplimiento del principio de proporcionalidad, el mismo que se identifica desde dos enfoques o niveles, el primero se refiere a lo normativo mientras que el segundo se enfoca en el modo de aplicación, en si se manifiesta una diversidad en el uso de opiniones que promueven el juicio de proporcionalidad.

Bajo estas premisas, resulta relevante conocer ¿Cómo se implementa el principio de proporcionalidad en la predeterminación de responsabilidad administrativa promulgada por la Contraloría General del Estado?

Sin embargo, otro ente participe en el control y seguimiento de actos y responsabilidades administrativas es la Dirección Nacional de Responsabilidades, quién debe garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y resultados obtenidos del proceso de auditoría ejecutado, de tal manera que se verifiquen y justifiquen debidamente los inconvenientes identificados mediante la determinación del tipo de responsabilidad administrativa bajo cada uno de los principios que guían la Administración Pública, pero principalmente el principio de proporcionalidad, expresando cada uno de los sustentos de hecho y derecho pertinentes que justifiquen dicho incumplimiento.

La presente investigación está estructurada mediante el marco teórico, metodología de investigación, unidad de análisis y técnicas e instrumentos de investigación para garantizar la efectiva recopilación de información. Además, bajo una descripción conceptual de responsabilidad administrativa, proceso de predeterminación y principio de proporcionalidad.

Revisión de Literatura

Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa radica en la inobservancia, violación o incumplimiento de las disposiciones legales, atribuciones y deberes que compete a los servidores en razón de sus funciones específicas. No procede el establecimiento de la responsabilidad administrativa si no existe norma legal que la contemple. Consecuentemente, cualquier violación de una norma legal vigente origina esta responsabilidad. La determinación de la responsabilidad administrativa requiere del informe de auditoría, acta o examen especial, el memorando de antecedentes, síntesis y los papeles de trabajo, soportes objetivos de los hechos sancionables. De igual manera, la vigencia en el tiempo y el espacio de las normas legales violadas es otro requisito de fondo que permite determinar responsabilidad y solicitar sanciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 primer inciso, 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La responsabilidad administrativa se asigna exclusivamente a funcionarios, cuando éstos transgreden sus deberes u obligaciones o incurren en las prohibiciones establecidas en la Ley y en las normas o procedimientos que regulan su actividad y desempeño en las instituciones públicas. Al respecto, el artículo 45 de la LOCGE dispone justamente que la responsabilidad administrativa se genera por (i) la inobservancia de las disposiciones legales o (ii) por el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les compete a las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado por razón de su cargo. En el mismo sentido, el artículo 6 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE determina que constituyen materia para el establecimiento de responsabilidad administrativa culposa, las acciones u omisiones producidas por la inobservancia de disposiciones legales o por el incumplimiento de funciones, deberes y obligaciones por parte de los sujetos de control.

Por otra parte, se la describe como la capacidad que supervisa internamente y es aplicada cuando el trabajador administrativo quebranta las responsabilidades como servidor, vulnerando el orden interno, jurídico administrativo punitivo en la posición de servidor público (Bravo, 2020).

Según señala el autor Cabanellas (2010), la responsabilidad puede definirse en sentido amplio como la "obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado" (p. 378); mientras que Osorio (2010) expresa una descripción más extensa señalando que:

> Despréndase de lo expresado la gran importancia que el concepto de la responsabilidad presenta en todas las ramas del Derecho, principalmente considerada dentro de los ámbitos civil y penal. Civilmente, se considera que es contractual si está originada en el incumplimiento de un contrato válido, o como sanción establecida en una cláusula penal dentro del propio contrato, precisamente para el caso de incumplimiento o demora en el cumplimiento, y se considera extracontractual cuando se deriva del hecho de haberse producido un daño ajeno a toda vinculación convencional, por culpa o dolo que no configuren una infracción penalmente sancionable. (p. 850)

La responsabilidad administrativa es aquella que se origina en la inobservancia de las disposiciones de carácter legal o reglamentario que son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios públicos, cuando estén en ejercicio de la potestad administrativa otorgada por el Estado y ejerzan las formas de actuación permitidas en estos actos, como la emisión de actos administrativos o la celebración de contratos de esta misma naturaleza jurídica (Allauca, 2019).

Predeterminación de responsabilidad

Dentro del estatuto orgánico de Organizacional por procesos Sustitutivo de la Contraloría General del Estado, nos establece la misión del mismo que dice: la Predeterminación de responsabilidades administrativas y civiles: glosas, derivadas de los informes aprobados de las acciones de control realizadas por las unidades de control de la matriz, delegaciones provinciales, Unidades de Auditoría Interna a nivel nacional y compañías privadas de auditoría contratadas, y generar las órdenes de reintegro, con apego a las disposiciones señaladas en la Constitución de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, su Reglamento General y normativa conexa, asegurando el sustento jurídico que las fundamenta. Además, se la considera como resultado de un hallazgo de auditoría, el

cual puede generar un incumplimiento normativo, reglamentario, legal, constitucional, que establece una responsabilidad administrativa, así como, un perjuicio económico generado por ese incumplimiento, lo que da lugar a una responsabilidad civil (Robles, 2020).

En sí, la predeterminación de responsabilidades se describe como medio en el cual la Contraloría General del Estado establece como resultado por parte de la auditoría estableciendo algún tipo de perjuicio sea este administrativo o civil a la entidad pública auditada y se emite los hallazgos la responsabilidad a un funcionario público para proceder a la defensa con estricto apego a la normativa legal vigente.

La predeterminación es la acción a través de la cual, la Dirección de Predeterminación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado realiza la identificación de forma individual, de las acciones y omisiones que cometió un funcionario en concreto, en el ejercicio de la representación pública que genere responsabilidad administrativa. En cuanto al trámite de la Predeterminación de responsabilidades, el mismo se encuentra previsto dentro del artículo 12 del Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, donde señala que la Dirección de Predeterminación de Responsabilidades, con base en el informe realizado mediante la respectiva acción de control y el memorando resumen, tendrá la obligación de emitir los oficios individuales de predeterminación de responsabilidades correspondientes, expresando el respectivo fundamento legal para dar cumplimiento al principio de motivación constitucional. La secretaría de Predeterminación de Responsabilidades tiene la obligación de suscribir los oficios individuales de predeterminación de conformidad con el Reglamento Sustitutivo de Delegación de Competencias para la Suscripción de Documentos de la Contraloría General del Estado en el ámbito de Control y en la Determinación de Responsabilidades; y esta información se ingresará en el sistema informático para generar las boletas. Una vez que se genere estas boletas, se procederá con las notificaciones de la predeterminación de responsabilidades a los funcionarios, que conforme con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tendrán el plazo de 30 días para presentar los descargos que consideren pertinentes, así como solicitar la reconsideración, según corresponda, cuando la notificación se produjere en persona o por boleta (Asamblea Nacional, 2017).

Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad como principio comprende un estatuto fundacional dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia, el mismo que se estableció a partir de la Constitución de 2008, debido a que, permite cuestionar si las actividades de la fuerza pública no atentan contra derechos básicos; y, en el caso de que lo hagan, dichas actividades se apoyen fáctica y legalmente. Ciertamente, respecto al pensamiento conceptual de la proporcionalidad, se planteó que es una regla que permite calibrar, controlar y decidir si la impedancia inmediata o indirecta, tanto de los poderes públicos como de personas (particulares), en el círculo de derechos individuales reacciona ante modelos de amplitud, conocimiento, necesidad, equilibrio y ventaja entre la razón legítimamente buscada y bienes jurídicos potencialmente posiblemente influenciados o mediatizados, de modo que sean compatibles con las normas constitucionales (Loor & Marín, 2021).

De acuerdo con Castro (2016) “El principio de proporcionalidad exige la existencia de un marco punitivo coherente y basado en una armónica articulación del total sistema de

penas y medidas de seguridad en el estado que jacte de ser democrático de derecho y aspire a mantener el respeto a la constitucionalidad" (p. 16)

De acuerdo a la perspectiva y problemática del presente estudio se describe la opinión descrita por Cañar (2010), quien dictamina que las resoluciones y acciones emitidas por facultad pública bajo cualquier responsabilidad administrativa o sentencia deben regirse por el principio de proporcionalidad ya que limitan la aplicación y respeto de los derechos humanos, caso contrario al no ser proporcionales las asignaciones públicas se convierten en resoluciones inconstitucionales, a causa de que dicho principio identifica la correcta participación del Estado sobre la aplicación de derechos humanos, siendo así, una garantía explicativa de dichos derechos bajo la cual deberán regirse cualquier ente público sobre sus funcionarios promoviendo una justa designación.

Así mismo se describe que desde lo penal debe existir la proporcionalidad entre lo que dispone el juez para la protección de un acto jurídico sobre el derecho que se limita, el cual será el derecho a la libertad. En relación a lo ejecutivo, aspecto principal de la presente investigación, es analizar la proporcionalidad de la multa o sanción de acuerdo a las acciones o estipulaciones administrativas adoptadas. Mientras que por el lado judicial bajo un nivel constitucional y casos específicos se debe contrastar las normas y resoluciones administrativas se fundamente proporcionalmente (Cañar, 2010).

Adicionalmente, se dispone que el principio de proporcionalidad se complementa por tres subprincipios denominados idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto también denominado como ponderación, por lo tanto, el subprincipio de idoneidad manifiesta que la acción determinada es la adecuada para lograr el nivel clave de satisfacción. Por otra parte, el subprincipio de necesidad plantea que al existir dos opciones o medios pero efectivos para garantizar el desarrollo del principio, siempre se deberá considerar el nivel de afectación optando por escoger el medio que ocasione menos afectación. Por último, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto se enfoca en la manera de optimizar las acciones jurídicas es decir al peso que se adhiere al efectuar y aplicar una norma (Caminos, 2014).

Metodología

Enfoque de investigación

Para Hernández et al. (2014) se establece como la recolección y examinación de información para revelar las interrogantes que se establecen dentro de la finalidad de la investigación, este enfoque comprende la utilización de características numéricas o cualidades u opiniones. Por lo tanto, para el presente estudio se desarrollará un enfoque cualitativo, el cual proporciona información sin el uso de cálculos estadísticos, tal como lo describe Bernal (2010) como una investigación no tradicional que "busca entender una situación social como un todo, teniendo en cuenta sus propiedades y su dinámica. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes" (p.60)

Por consiguiente, se interpretará las perspectivas de parte de los funcionarios sobre las resoluciones de predeterminación y si se ejecuta o si han sufrido una falta que no cumple con el principio de proporcionalidad, así como también, conocer si existe una afectación económica con respecto a la responsabilidad administrativa asignada, y posteriormente, una vez identificada y recopilada la información se pretende evaluarla bajo un análisis descriptivo lo cual permitirá determinar el incumplimiento del principio de

proporcionalidad con el objetivo de dar soluciones y sugerencias para que las responsabilidades administrativas sea más justa durante el proceso de predeterminación.

Alcance de la investigación

Exploratoria

El estudio presenta un tipo de investigación descriptivo, puesto que, la finalidad de la investigación es definir la situación de la Contraloría General del estado frente al proceso de predeterminación y la aplicación del principio de proporcionalidad en las responsabilidades administrativas.

La relación de esta tipología de investigación se denota de la necesidad de precisar la situación de la Contraloría General del Estado, por ende, una descripción de sus características es pertinente para cumplir con el objetivo general que expone una examinación del proceso de predeterminación.

Según Hernández et al. (2014), este tipo de investigación consiste en especificar características de elementos, grupos y fenómenos que se estudien, comprendiéndose que pretenden recoger y medir la información de las variables sin observar la relación existente entre éstas.

Población de estudio

El universo de estudio para el presente artículo corresponde a los auditores que laboran dentro de la entidad Contraloría General del Estado a nivel nacional, que representan aproximadamente 250 colaboradores, de los cuales se estimara la muestra que permita inferir en el total de elementos que intervienen en el fenómeno de estudio.

Muestreo No Probabilístico: Según Ñaupas et. al (2018), se refiere a la participación e intervención de criterio u opinión del investigador para definir la muestra idónea. Mediante esta ideología se dispone un muestreo no probabilístico por conveniencia en base a la disponibilidad y acceso a la ejecución de entrevistas. Por lo que se estimó una muestra de 47 personas.

Herramienta de recolección de datos

Entrevistas: Para una correcta indagación y percepción del proceso de predeterminación y la aplicación del principio de proporcionalidad en la ejecución de responsabilidades administrativas se estructura una guía de 5 preguntas abiertas dirigidas a 47 funcionarios de la Contraloría del Estado. La estructura de la entrevista puede observarse en el Apéndice A.

Resultados

En el siguiente apartado se pretende resumir y destacar las aportaciones personales por parte de los funcionarios de la Contraloría General del Estado con el interés de determinar si efectivamente existe un respeto y predisposición por parte de los auditores de otorgar responsabilidades administrativas bajo el principio de proporcionalidad y sobre todo si garantizan el cumplimiento del proceso de predeterminación.

Descripción y análisis de la respuesta correspondiente a las preguntas realizadas a los servidores de la Contraloría General del Estado, cuando se les preguntó:

Sobre la predeterminación de responsabilidades y sus sanciones

Durante la investigación sobre la predeterminación de responsabilidades y sus sanciones según la LOCGE y su Reglamento, se descubrió que había un desconocimiento generalizado en cuanto a la predeterminación de responsabilidades y las sanciones correspondientes. Aunque se afirma que existe un respaldo legal y normativo, el personal reducido que lleva a cabo estas tareas admitió no estar familiarizado con los detalles de dicho proceso.

Al entrevistar a algunos miembros de la entidad, se encontró que varios de ellos afirmaban tener conocimiento del proceso en su totalidad, pero sin proporcionar mayores detalles al respecto. Describieron esta etapa como un examen especial de auditoría, donde cualquier observación o irregularidad detectada debía resultar en la aplicación de la sanción correspondiente, ya sea administrativa, civil o penal, dependiendo del tipo de responsabilidad involucrada. Además, recalcaron que este proceso se aplicaba tanto a los servidores públicos como a los contratistas de la entidad auditada. En esencia, el momento en el que se evalúan los hallazgos de la auditoría se determinan las responsabilidades y las sanciones aplicables a los individuos involucrados.

Algunos entrevistados mencionaron únicamente la responsabilidad como una sanción basada en los tres tipos previamente descritos, los cuales eran sugeridos al finalizar la auditoría por un auditor gubernamental. Estas sanciones eran consecuencia del incumplimiento de la ley.

En cuanto al proceso específico, algunos entrevistados señalaron que los auditores sugieren establecer la responsabilidad administrativa y la Glosa, para luego presentarla al servidor público en la etapa de predeterminación. Otro entrevistado mencionó que el proceso implicaba la aprobación del informe para que el individuo sancionado pudiera ejercer su derecho al descargo.

Aunque algunos entrevistados fueron más detallados en sus respuestas, resaltando la importancia de la normativa y los artículos relacionados, quedó claro que la predeterminación de responsabilidades era el resultado de las acciones u omisiones en el cumplimiento de los deberes y atribuciones establecidos en el artículo 77 de la Ley Orgánica del Control del Poder del Estado de los servidores públicos. Estas responsabilidades y sanciones eran aplicables tanto a los servidores públicos como a otras personas relacionadas con la auditoría gubernamental. Todas estas competencias facultativas de la entidad se establecían en conformidad con los artículos 212 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador.

Con esta información en mente, la Contraloría debe darse cuenta de la necesidad de mejorar la comunicación y la comprensión de este proceso entre su personal. Comprometerse a brindar capacitación adicional y a garantizar que todos los involucrados entendieran claramente las responsabilidades y sanciones asociadas con su labor. De esta manera, fortalecer su capacidad para llevar a cabo auditorías efectivas y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todas las entidades gubernamentales.

Sobre la emisión de las resoluciones fuera del plazo

De la encuesta, relacionada con la emisión de las resoluciones de predeterminación de responsabilidad fuera del plazo establecido, se puede colegir que la mayoría de los

entrevistados parecían tener una explicación muy limitada sobre el tema, lo que generaba confusión en cuanto a la ejecución de las resoluciones de predeterminación de responsabilidad. La falta de información clara lleva a pensar que las acciones promovidas por el CGE podrían resultar inejecutables si se producía una resolución fuera del plazo establecido.

Por otro lado, algunos entrevistados tienen sus propias opiniones basadas en razones personales o casos conocidos. Creen firmemente que la entidad busca cumplir con la ejecución de dichas resoluciones. Sin embargo, si se produce una aprobación a pesar de la caducidad, aquellos perjudicados tienen el derecho de impugnar y anular la resolución si se han vulnerado sus derechos al debido proceso.

Entre los entrevistados también se encontraban funcionarios que desconocían por completo el procedimiento y las acciones de la entidad. Aunque afirmaban que las responsabilidades de carácter administrativo o civil se consideraban inejecutables debido a la caducidad, en el caso de una responsabilidad penal, se llevaba a cabo todo el procedimiento para garantizar su cumplimiento, incluso si también había caducado.

Por otro lado, hubo entrevistados que basaron sus argumentos en las normativas vigentes. Resaltaron especialmente los artículos 180 y 180.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Según estos artículos, los jueces del Contencioso Administrativo tienen la obligación de declarar la caducidad de la facultad determinadora del Organismo Técnico de Control una vez que se comprobara el vencimiento del plazo establecido en la LOCGE (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado). Esto se hacía en aras de proteger los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República.

En resumen, se refleja una diversidad de opiniones y conocimientos sobre el accionar del CGE y la ejecución de las resoluciones de predeterminación de responsabilidad. Mientras algunos expresaron sus dudas sobre la ejecutabilidad de dichas resoluciones fuera del plazo establecido, otros afirmaban que la entidad busca hacerlas cumplir. Las diferentes posturas reflejaban la necesidad de una mayor claridad y consenso en torno a las normativas y procedimientos aplicables, en aras de garantizar la legalidad y la seguridad jurídica en todos los casos.

Proceso efectivo en la imposición de sanciones

Durante la recopilación de opiniones y percepciones, sobre si los auditores ejecutan un proceso efectivo en la imposición de sanciones, los entrevistados se limitaron en sus respuestas, proporcionando respuestas básicas de "sí" o "no". Sin embargo, se identificó que la mayoría de los funcionarios percibían un mal proceder en cuanto a la imposición de sanciones. A pesar de ello, también se mencionaron que, si se seguía el proceso establecido en la Ley de la Contraloría General del Estado y el Manual de Auditoría Gubernamental, por lo que se cumplía con el procedimiento adecuado.

Se destacó que no existían parámetros que garantizaran el principio de equidad y proporcionalidad en la imposición de sanciones. La decisión de imponer una sanción depende únicamente del criterio, perspectiva u omisión del auditor encargado.

Además, se mencionaron los criterios de evaluación utilizados para determinar las faltas cometidas:

- Acción u omisión del servidor.
- Jerarquía del sujeto pasivo de la sanción.
- Gravedad de la falta.
- Ineficiencia en la gestión en relación con la importancia del interés protegido.
- Volumen e importancia de los recursos comprometidos.

En cuanto al proceso, se describió que los auditores llevaban a cabo las fases de la auditoría, cumpliendo con el debido proceso y presentando los productos finales para su aprobación. Luego, estos productos eran enviados a la etapa de Predeterminación de Responsabilidades, donde los servidores públicos y otras personas involucradas eran evaluados. La imposición de sanciones administrativas y/o civiles recaía en la autoridad competente.

A pesar de que se detalló el proceso, también se apreció que los entrevistados describían que la persona encargada de registrar las imposiciones era el auditor jefe de equipo y el supervisor, a través de un memo. Sin embargo, no se mencionó un respaldo normativo o un proceso específico que determinara la cantidad monetaria de las responsabilidades cometidas. Esta determinación se basa únicamente en el criterio del auditor.

En resumen, la recopilación de opiniones y percepciones reveló una preocupación generalizada sobre el proceder en la imposición de sanciones. Se destacó la falta de parámetros claros que garantizaran la equidad y la proporcionalidad, y se enfatizó la importancia de seguir el proceso establecido en la ley y en el manual de auditoría gubernamental. Aunque se describió el proceso general, hubo incertidumbre en cuanto a la determinación de la cantidad monetaria de las responsabilidades, ya que depende únicamente del criterio del auditor.

Sobre si se imponen sanciones proporcionales y justas

En la continuación de la recopilación de opiniones, nuevamente no se encontró una explicación profunda sobre el accionar del proceso de predeterminación e imposición de sanciones. Algunos mencionaron simplemente la falta de cumplimiento del principio de proporcionalidad, mientras que otros afirmaban lo contrario sin dar mayores explicaciones al respecto.

Por otro lado, se menciona que la imposición de sanciones se basa únicamente en el criterio del auditor y en la gravedad de la situación, pero no se registraba un cuadro específico que estableciera las cuantías que debían imponerse.

Se presentaron ejemplos de diferentes casos de responsabilidad y las sanciones asociadas:

- En el caso de un funcionario público encargado del portal SERCOP de una entidad pública que no ejecutó la respectiva actualización, se estimaba una sanción baja debido a que no había un perjuicio al Estado, pero se cometió una omisión a la ley de compras.
- Para los procesos de contratos de publicidad, se estimaba una sanción equivalente a 8 salarios.
- Se mencionó un caso en el que un administrador a cargo del portal de compras no presentó un proceso y fue sancionado severamente, mientras que otro administrador que no había publicado procesos durante un año recibió una sanción más leve y menos representativa.

Algunos funcionarios también manifestaron que la asignación de sanciones se basaba en el número de observaciones y en el período de tiempo que habían trabajado en la entidad.

Además, los entrevistados afirmaron que existían imposiciones injustas con valores monetarios elevados. Otros mencionaron que se guiaban por los criterios establecidos en el artículo 46 de la LOCGE (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado), y resaltaron la falta de equidad en la imposición de sanciones a aquellos que tenían poco tiempo en el cargo, enfatizando la importancia de ser razonables en dichos casos.

En resumen, las respuestas de los entrevistados no proporcionaron una explicación detallada sobre el proceso de predeterminación e imposición de sanciones. Hubo menciones sobre la falta de proporcionalidad en algunas situaciones, la discreción del auditor y la gravedad de la falta como factores determinantes. Se presentaron ejemplos de casos de responsabilidad con sanciones variables, pero sin un cuadro específico de cuantías. También se destacaron las imposiciones injustas y la falta de equidad en ciertos casos.

Normativa sobre los rangos o valores económicos en las sanciones

En el proceso de recopilación de opiniones, sobre si se encuentran definidos los rangos o valores económicos por cada tipo de responsabilidad administrativa, se observó un alto desconocimiento con respecto a normativas o registros formales que establecieran los valores monetarios impuestos a cada responsabilidad. Los entrevistados manifestaron un nivel significativo de subjetividad en este aspecto, ya que la imposición de sanciones parecía depender de la estimación y criterio del auditor.

Algunos entrevistados expresaron que, efectivamente, existía un respaldo normativo para imponer sanciones monetarias, pero señalaron que se trataba de una norma muy general. Según esta norma, se establecía la posibilidad de imponer sanciones que oscilaban entre 1 y 20 salarios básicos unificados del año en curso o del año en que ocurrió la falta.

Sin embargo, no se proporcionaron detalles específicos sobre cómo se determinaba el monto exacto de la sanción dentro de ese rango. Esto generaba incertidumbre y dudas sobre la consistencia y equidad en la imposición de las sanciones monetarias.

En resumen, se evidenció un alto desconocimiento acerca de las normativas o registros formales que fijaban los valores monetarios de las sanciones impuestas. Los entrevistados percibieron un alto grado de subjetividad en esta materia, y se mencionó una norma general que establecía un rango de 1 a 20 salarios básicos unificados, pero sin proporcionar mayores detalles sobre cómo se determinaba el monto exacto de las sanciones.

Discusión

Una vez identificada la importancia del principio de proporcionalidad desde la percepción de los entrevistados ya que son la existencia de la misma se rigen responsabilidad inconstitucionales, tal como lo afirma Cañar (2010) que las resoluciones emitidas por cualquier tipo de responsabilidad administrativa debe regirse bajo el principio de proporcionalidad ya que se promulga el derecho y respeto de los derechos humanos al momento de su ejecución mientras que al no regirse bajo dicho principio se suscita la problemática que actualmente están padeciendo los servidores públicos de la Contraloría General del Estado posterior a su examen de auditoría, caso que también lo reafirma

Cañar (2010) que al presentarse acciones públicas no proporcionales se convierten en resoluciones inconstitucionales, a causa de que dicho principio identifica la correcta participación del Estado sobre la aplicación de derechos humanos, siendo así, una garantía explicativa de dichos derechos bajo la cual deberán regirse cualquier ente público sobre sus funcionarios promoviendo una justa designación.

Por otra parte, se observa que todo funcionario o responsable del proceso de auditoría tienen conocimiento sobre el contexto de responsabilidad administrativa confiriendo a esto como cualquier acción de incumplimiento al deber de sus funciones, tal como lo manifiesta Allauca (2019) que se origina a partir de la inexistencia del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias dirigidas a los servidores públicos mientras permanecen bajo servicio del Estado para la emisión de actos administrativos o la celebración de contratos de esta misma naturaleza jurídica.

Conclusión

Una vez identificado las perspectivas sobre el cumplimiento del principio de proporcionalidad al momento de imponer sanciones sobre responsabilidades administrativas durante el proceso de predeterminación se observa un alto nivel de subjetividad ya que no hay un manual o cuadro referencial de valores monetarios y económicos que especifiquen los criterios por tipo de sanción para que así se conviertan en un proceso justo y equitativo.

Se percibe una administración pública muy generalizada con políticas débiles que promueven al cumplimiento de acciones por criterios u omisiones de las personas a cargo de la auditoría más no por un ley aclaratoria u objetiva que establezca rangos y criterios específicos para la emisión de cualquier sanción.

Pese a la problemática, la mayor parte de los funcionarios conocen el proceso de predeterminación y el accionar de la Contraloría General del Estado con respecto a las responsabilidades administrativas, sin embargo no han sido partícipes de generar una propuesta que complemente al proceso hacia una orientación más equitativa y proporcional, y no simplemente depender de la opinión del auditor porque cuestiones personales con algún compañero puede influir en la decisión e imponer altas amonestaciones monetarias.

Recomendación

Bajo la problemática presentada se vuelve relevante como primera solución la creación, aprobación e implementación de una normativa que desglose los criterios de la responsabilidad administrativa con los respectivos valores monetarios y económicos de la sanción, dejando atrás y la prudente anulación de la normativa general de estimaciones monetarias para las respectivas sanciones**.**

Fortalezas y Limitaciones

Las principales fortalezas del estudio se establecen en entender y comprender el principio de proporcionalidad dentro de la imposición de responsabilidades administrativas y del proceso de predeterminación complementándose la importancia de estructurar un sistema de sanciones monetarias más equitativa y justa bajo los criterios ya descritos en la norma. Mientras que las limitaciones fue la baja participación de entrevistados en expandir su

opinión para reforzar la problemática y así alcanzar un nivel más objetivo al describir recomendaciones o propuestas.

Futuras Líneas de Investigación

El presente estudio orienta a qué futuros investigadores profundicen la problemática y hacer un estudio de campo más exhaustivo para que la inequidad y la desproporcionalidad sean erradicadas del sistema público al momento de imponer sanciones administrativas.

Referencias

Albornoz, C. (2022). *Repositorio de la Universidad del Azuay*. Obtenido de https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/11739/1/17268.pdf

Allauca, E. (2019). *Repositorio de la Universidad Central del Ecuador* . Obtenido de http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/19021/1/T-UCE-0013-JUR-191.pdf

Asamblea Nacional. (2017). *Contraloría General del Estado*. Obtenido de https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207&tipo=tradoc

Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación* (Tercera ed.). Colombia: Pearson Educación. Obtenido de https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigaci%C3%B3n-F.G.-Arias-2012-pdf.pdf

Bravo, K. (2020). *Repositorio de la Universidad César Vallejo* . Obtenido de https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/48620/Bravo_PKM-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bulrich, Rodolfo. Principios generales de Derecho Administrativo. Buenos Aires: D'Artagnan Editora, 2017.

Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.

Caminos, P. (2014). El principio de proporcionalidad: ¿Una nueva garantía de lo derechos constitucionales? *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", 8*(13), 51-74. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7181443.pdf.

Cañar, J. (2010). *El principio de proporcionalidad como método de interpretación constitucional. [Tesina de grado. Universidad del Azuay. Universidad Andina Simón Bolívar].* Obtenido de https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/6628/1/07619.pdf

Cassagne, Juan Carlos. Derecho administrativo. 7.a ed. Vol. 2. 2 vols. vols. Buenos Aires: Abeledo-Perrot,2002. http://www.poderjudicial.gob.do/consultas/biblioteca/Textos/DERECHO%20ADMINISTRATIVO%20-%20TOMO%20II%20%20JUAN%20CARLOS%20CASAGNE.pdf. Cassagne, Juan Carlos. Derecho administrativo. 7.a ed. Vol. 2. 2 vols. vols. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002. http://www.poderjudicial.gob.do/consultas/biblioteca/Textos/DERECHO%20ADMINISTRATIVO%20-%20TOMO%20II%20%20JUAN%20CARLOS%20CASAGNE.pdf.

Castro, L. (2016). *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de La proporcionalidad como principio limitador en la determinación e imposición de las penas: https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20160408_03.pdf

Coibán, Erika. "Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional". Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho 71 (2013): 443–45.

Contraloría General del Estado. Reseña histórica de la Contraloría General del Ecuador. Quito: Contraloría General del Estado, 1977.

Cortés, F. (2018). Observación, causalidad y explicación causal. *Revista Perfiles Latinoamericanos, 26(52)*, 1-20. doi:10.18504/pl2652-001-2018

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, Edición Especial R.O. 852, 05 de agosto de 2020.

Grueso, M. (2016). *Organizaciones saludables y procesos organizacionales e individuales. Comprensión y retos.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación (6ta edición)*. México D.F.: Mc Graw Hill.

Ley Orgánica de Contraloría General del Estado. Suplemento del Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002.

Ley Orgánica de Servicio Público. Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010.

Loor, M., & Marín, L. (2021). *Repositorio de la Universidad San Gregorio de Portoviejo.* Obtenido de http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/2119/1/2021-MDER-0047.pdf

Ecuador CGE. Manual General de Auditoría Gubernamental. Registro Oficial 107, 19 de junio de 2003.

Ñaupas, H., Valdivia, M., Palacios, J., & Romero, H. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis.* Bogotá: Ediciones de la U. Obtenido de http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf

Obiol, E. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimiento administrativo sancionador en la legislación peruana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 48*(129), 491-506. Obtenido de https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/810/630

Osorio, M. (2010). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.* Guatemala: Datascan.

Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology. 35(1)*, 227-232.

Reglamento de Determinación de Responsabilidades, Primer Suplemento R.O. 323, 10 de septiembre de 2018

Reglamento de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado. Registro Oficial 119, 07 de julio de 2003.

Reglamento para las Notificaciones que la Contraloría General del Estado efectúa a través de medios electrónicos de sus actuaciones y actos administrativos. Registro Oficial 456, 28 de marzo de 2019

Rivas, María. “La responsabilidad de servidores públicos y de terceros”, Revista Jurídica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil, 16, no 1 (2013): 187–200. doi: https://www.revistajuridicaonline.com/2003/01/la-responsabilidad-de-losservidores-pblicos-y-de-terceros/.

Robles, M. (2020). *Repositorio de la Universidad Nacional de Loja.* Obtenido de https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/23552/1/Mauro%20Manuel_Robles%20Gal%C3%A1n.pdf

APÉNDICE A

Apéndice A. Entrevista

1. ¿Qué conoce usted sobre la predeterminación de la responsabilidad y sus sanciones según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado?

2. Cuando se expide una resolución de predeterminación de responsabilidad fuera del plazo establecido, ¿cuál es el accionar de la Contraloría General del Estado?

3. ¿Los auditores ejecutan un proceso efectivo para la imposición de sanciones por cada responsabilidad administrativa detectada?

4. ¿Cree usted que se imponen sanciones proporcionales y justas sobre las responsabilidades administrativas determinadas por la Controlaría General del Estado? Puede exponer un caso en específico.

5. ¿Se dispone de un registro o documento formal que especifique los rangos o valores económicos por cada responsabilidad administrativa ejecutada por los funcionarios?