

UNIVERSIDAD PARTICULAR
“SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO”



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE ARTÍCULO CIENTÍFICO PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO/A DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES
DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

TÍTULO:

LA SITUACIÓN DE LA DESTITUCIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DEL ESTADO EN EL ECUADOR.

AUTORA (S):

CEDENÑO SANTANA VALERI MELINA.
MORENO OBANDO MARÍA GRACIELA.

TUTOR:

MGS. JENIFFER JULLIET LOOR PÁRRAGA.

Cantón Portoviejo- Provincia de Manabí- República del Ecuador.

OCTUBRE 2022 – MARZO 2023

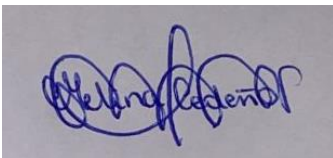
CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR.

CEDEÑO SANTANA VALERI MELINA y MORENO OBANDO MARÍA GRACIELA, declaramos ser los autores del presente trabajo investigativo, cuyo contenido es auténtico y original, que no infringe derechos de propiedad intelectual de terceros. En ese sentido, asumimos la responsabilidad correspondiente ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión de la información obtenida en el proceso de investigación.

De manera expresa cedemos los derechos de propiedad intelectual del Artículo científico: “LA SITUACIÓN DE LA DESTITUCIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EN EL ECUADOR”, a la Universidad San Gregorio de Portoviejo, para que publique el texto impreso y electrónico por ser la Institución de Educación Superior que nos acogió en todo el proceso de desarrollo del mismo.

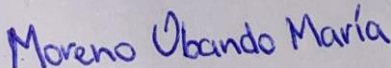
Portoviejo, 27 de febrero de 2023.

f.



C.C. 131570652-1

f.



C.C. 131627735-7

3. Contenido del artículo.

La situación de la destitución por parte de la Contraloría General del Estado en el Ecuador.

The situation of dismissal by the Comptroller General of the Republic of Ecuador.

Autoras:

Cedeño Santana Valeri Melina. Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador.

e.vmcedenos@sangregorio.edu.ec

Moreno Obando María Graciela. Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador.

e.mgmoreno@sangregorio.edu.ec

Tutora:

Mgs. Jennifer Julliet Loor Párraga. Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador.

jjloor@sangregorio.edu.ec

Resumen.

El Ecuador es un Estado democrático en el que la soberanía radica en el pueblo.

El dignatario es el servidor público que ostenta una dignidad en virtud de una elección popular.

Los dignatarios a diferencia de los demás servidores son nombrados por el Consejo Nacional Electoral al haber sido ganadores de una elección popular en el marco legal como derecho de participación y dentro del ejercicio de los derechos políticos.

La estructura orgánica contemplada en la CRE, concibe a la CGE como el órgano de control de la gestión pública y de los recursos estatales.

La finalidad del ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución, es en parte la de promover el cumplimiento y aplicación de principios, métodos, para el uso adecuado de los recursos públicos, y la de sancionar el incumplimiento de las competencias, deberes y atribuciones reguladas en el régimen jurídico ecuatoriano.

Frente al Art.46 de la LOCGE que ha servido de base para que la CGE destituya a dignatarios en el territorio ecuatoriano, cabe plantearse la siguiente pregunta:

¿Es competente la CGE para destituir a los dignatarios a los que se les ha determinado la responsabilidad administrativa, considerando el control político reconocido en la Constitución?

Palabras claves: Competencias; contraloría general del estado; gestión pública; organismos de control; sanción.

Abstract.

Ecuador is a democratic State in which sovereignty resides in the people.

The dignitary is the public servant who holds a dignity by virtue of a popular election.

The dignitaries, unlike the other servers are appointed by the National Electoral Council having been winners of a popular election in the legal framework as a right of participation and within the exercise of political rights.

The organic structure contemplated in the CRE (*Constitution of the Republic of Ecuador*), conceives the CGR as the control body of public management and state resources.

The purpose of the exercising the attributions conferred by the Constitution is partly to promote compliance and application of principles and methods, for the proper use of public resources, and to sanction the failure to comply with competencies, duties and attributions regulated in the Ecuadorian legal system.

In view of Article 46 of the LOCGE, which has served as the basis for the CGR to remove dignitaries in Ecuadorian territory, the following question arises:

¿Is the CGR competent to dismiss dignitaries who have been attributed the administratively responsibility, considering the political control recognized in the Constitution?

Keywords: Competencies; comptroller general of the republic; public management; regulatory entities; sanction.

4. Cuerpo del artículo.

1. Introducción.

La Contraloría General del Estado ejerce funciones que se derivan de la Constitución ecuatoriana, que en su Art. 211 la reconoce como “un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” y en consecuencia se le atribuye entre sus funciones la de “determinar responsabilidades administrativas” (CRE, 2008, Art. 212.2).

Legalmente se le atribuye a la Contraloría General del Estado, bajo el fundamento que puede ejercer el control de los recursos estatales y la gestión pública en general, la potestad de imponer sanciones como multas y la destitución por determinar la responsabilidad administrativa, y entre los sujetos que pueden ser objeto de dichas sanciones se encuentran los dignatarios que son servidores públicos elegidos por votación popular.

En el presente trabajo se analiza la acción de destitución de funcionarios públicos de elección popular, por parte de la Contraloría General del Ecuador, a la luz del control político y del control de la gestión pública contemplados en la carta magna del Estado, sobre la base de la responsabilidad política que tienen los dignatarios y a las responsabilidades de tipo administrativas que acarrear dicha sanción: la destitución y la prevalencia de otras figuras constitucionalmente aceptadas para cesarlos de sus funciones: la remoción, la revocatoria de mandato o destitución efectuada por la Asamblea Nacional.

2. Fundamentos teóricos.

2.1. Diferentes organismos de control en el Estado ecuatoriano.

A fin de analizar la situación de la destitución de dignatarios por parte de la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) en el Ecuador es necesario desarrollar las facultades de control que ejercen los diferentes organismos de control en el Ecuador.

El control es una de las funciones propias que tiene el Estado y que atribuye constitucional y/o legalmente a ciertas entidades que son parte del sector público ecuatoriano.

Sobre esto, Pablo Aguilar considera que: “regular la actividad privada, mediante normas, es uno de los cometidos estatales, pero resulta insuficiente si no viene acompañado del ejercicio de funciones de control que aseguren el efectivo cumplimiento de esas normas”.

Por lo tanto, si bien es cierto se puede hacer referencia a organismos de control en áreas específicas del ámbito privado, cuando se hace mención a organismos de control, así, de forma general, no se trata del control del ejercicio de las actividades privadas. Y, por otro lado, de cierta manera es innegable que toda entidad pública, en alguna medida y bajo algunas condiciones, termina ejerciendo control.

Ha quedado claro que, para efectos del presente trabajo investigativo, el término “organismos de control” no se direcciona al ejercicio de actividades privadas, sino al control que se ejerce sobre todas las funciones, instituciones, entidades, organismos u empresas públicas, a la luz de una función que emana del propio Estado.

El control que se ejerce sobre la actividad estatal se fundamenta en el principio de legalidad y el mismo Estado de derechos y justicia, como está constitucionalmente concebida al Ecuador. Este control se ejerce dentro de un marco de competencias, en virtud de lo que dispone el Art. 226 de la norma constitucional:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Siendo así, que toda la actividad estatal está sometida a la Ley y todo servidor público únicamente podrá actuar amparado en una competencia atribuida por la Constitución o la Ley. Por ello, al tener Ecuador la concepción de Estado constitucional de derechos y justicia, es necesario asegurar, mediante un control adecuado, que en efecto todos los órganos estatales observen y cumplan el régimen jurídico vigente.

El control se garantiza constitucionalmente al establecer, por un lado, que “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y

penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos” (Constitución, Art. 233); y, por otro lado, al contemplar en su parte orgánica a organismos de control para que lo lleven a cabo dentro del marco de sus competencias.

El control se expresa de múltiples formas: desde el control de los órganos jurisdiccionales, el control de constitucionalidad que corresponde a la Corte Constitucional, el control fiscal de la Asamblea Nacional, el control político ejercido sobre autoridades escogidas por votación popular, hasta el control de la observancia de los derechos fundamentales que ejecuta el Defensor del Pueblo y otros.

Aguilar agrega que: “En el lenguaje común existe, sin embargo, cierto acuerdo en considerar que la referencia a control, o a organismos de control, tiene que ver con la corrección en el manejo de los recursos públicos o con lo que podemos denominar fiscalización administrativa”, sin embargo, dicho control a la gestión pública y a los recursos estatales constitucionalmente es atribuida a la Contraloría General del Estado, aunque como ya se lo expuso existen otros tipos de control que se atribuyen a diferentes órganos públicos.

Esa actividad fiscalizadora, que anteriormente se la atribuía como una actividad de promoción de los intereses del fisco o del tesoro público, ratifica que en efecto la Contraloría General del Estado es uno de los organismos de control en el Ecuador, pero no el único.

Por lo expuesto, se ha verificado que un sentido tácito ha generado el uso genérico del término “organismos de control”, aunque se refiere a una clase específica del control que ejerce el Estado en el marco de su propia estructura estatal. Del cual, para desarrollar el objeto del presente trabajo se ha escogido, en primer lugar, al control de la gestión pública o el control gubernamental, conocido así en la doctrina, que en palabras de López, se refiere a “la administración de recursos financieros ajenos, de propiedad de la colectividad, por parte de los empleados públicos con destino a la obtención de fines predeterminados, la hacienda pública, y su control global”; y, en segundo lugar al control político, como “la facultad parlamentaria que permite aplicar sanción frente a actos ilícitos por parte de altos funcionarios públicos siempre que vayan en contra de las leyes y orden público”.

2.2. El Control político: Juicio político aplicado a ciertas autoridades públicas.

Para abordar la figura del juicio político es necesario empezar definiendo al control político y la concepción traída desde la Constitución ecuatoriana del 2008. En este sentido, la definición del control político efectuada por Aragón, citada en el sub capítulo anterior, es dada a partir de una potestad parlamentaria para aplicar sanciones a ciertas autoridades públicas de acuerdo a parámetros previamente fijados. No obstante, el control político en la actualidad, al menos en el Ecuador, denota otros aspectos no desarrollados del todo en la doctrina.

Tan cierto es, que el control político, incluso está atribuido a los propios ciudadanos, quienes bajo los derechos de participación y en ejercicio de sus atribuciones como fiscalizadores de la gestión pública, pueden revocar el mandato conferido a los gobernantes electos mediante votación popular, según lo estipula el Art. 61 de la Constitución ecuatoriana: “Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: ...6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular”.

Por otra parte, la Constitución ecuatoriana del Artículo 222 al 224 contempla las “Normas comunes de control político y social”, por lo tanto, tácitamente está reconociendo que el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral ejercen funciones de control político en el marco de sus competencias.

Dicho lo anterior, ahora sí, es necesario abordar la figura del juicio político como parte del control político. Sobre la definición citada, dada por Aragón, Bouroncle opina que:

Esta definición resulta bastante apropiada; sin embargo, se considera que el solo hecho de que los actos sean ilícitos, implica la contravención de las leyes, por lo cual esta duplicidad podría, erróneamente, hacer que el lector tome más atención a la contravención del orden público, lo cual en no pocas situaciones ocurre. Es decir, la trasgresión de una norma, no necesariamente conlleva a una alteración del orden público, por lo cual resultaría arriesgado que ambos elementos sean constitutivos para que el parlamento ejerza un control político sobre los actos de los funcionarios. Asimismo, no necesariamente debe existir una contravención de leyes para que exista control político, ya que este último no necesariamente concluye en una contravención del ordenamiento

jurídico, sino en que el actuar de los funcionarios fue correspondiente a lo habilitado en la Ley Constitucional y demás leyes del ordenamiento jurídico.

Es acertado lo que afirma el autor citado, considerando que el juicio político verifica el incumplimiento de las normas constitucionales o legales por parte de la autoridad pública sometida al mismo, que no siempre conlleva a la afectación del orden público, en algunos casos sí, en otros no.

El juicio político es “el juzgamiento ético-administrativo al que son sometidos determinados funcionarios públicos”, es decir, es un procedimiento que ejecuta un órgano atribuido para sustanciar y resolver dicho juicio, pero que es independiente de otros procesos que correspondan llevar, de acuerdo a la responsabilidad del funcionario, como sería el proceso penal.

El constitucionalista Santisteban de Noriega, en un Artículo denominado “Acusación constitucional y juicio constitucional político”, definió al juicio político como:

Una evaluación de la responsabilidad del alto funcionario, en sede exclusivamente parlamentaria, con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo al infractor de la Constitución; el objetivo buscado es proteger al Estado de los malos funcionarios y preservar la confianza pública depositada en ellos, por lo que cumple una función política punitiva sobre la base de la razón política.

Acertadamente como lo define el autor citado, el juicio político se fundamenta en la confianza que debe existir en las autoridades públicas, y cuando cometen malas conductas que generen el cumplimiento de sus deberes o el abuso de las competencias a ellos atribuidos, se encuentra una razón política para aplicar la censura y sancionarlos.

El ecuatoriano Durán Ponce analiza que: “El juzgamiento, como acto contencioso sobrevendría cuando de los motivos de la censura se deriven indicios de responsabilidad penal y la Asamblea Nacional disponga que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente”. El juicio político nace de la Constitución ecuatoriana y que tiene como fundamento el principio de responsabilidad de todos los servidores públicos, especialmente de quienes ostentan cargos de autoridades públicas.

El juicio político, entonces, tiene como objeto determinar la existencia de responsabilidades políticas por parte de un funcionario público establecido en la Constitución o la Ley, como sometido a este tipo de control político, que sirve para determinar la responsabilidad y sancionarlos o absolverlos, según corresponda. Por lo tanto, las sanciones son de carácter político y tienen que estar expresamente tipificadas en el régimen jurídico, respetando el principio de legalidad y reserva de ley.

Forno, agrega que:

El juicio político fue consagrado en el siglo XIX en las constituciones de los recientemente independizados países de Latinoamérica, adoptando la figura del impeachment consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y que, a su vez, había sido tomada de Gran Bretaña. El origen del juicio político se remonta al siglo XIV y se introdujo en la legislación inglesa con el objeto de que la Cámara de los Comunes tuviera la posibilidad de iniciar un proceso contra los altos funcionarios de la administración pública, dependiente de la Corona, proceso que se seguía en la Cámara de los Lores.

Como se expuso, el juicio político surgió históricamente como la posibilidad del parlamento para sancionar a altos funcionarios del Estado; sin embargo, en la actualidad se dirige a la responsabilidad de ciertas autoridades administrativas, electas por voto popular o mediante nombramientos o incluso designaciones, cuya censura se aplica de conformidad a la Constitución y ciertos casos reservados a la Ley.

Del marco constitucional comparado se denotan algunas variables del juicio político que dependen de:

- a. Las personas a las que se les puede aplicar el juicio político.
- b. El lapso de tiempo dentro del cual pueden ser sometidas al juicio político.
- c. Las materias que son objeto del juicio político.
- d. Las penas que pueden imponerse como consecuencia del proceso.

Es importante resaltar que existen algunos textos constitucionales, cuyas reglas son distintas dependiendo del sujeto, una de esas normas precisamente lo es la Constitución

ecuatoriana, e incluso la Constitución Chilena. En caso de la República de Chile, las reglas que regulan el procedimiento aplicable al presidente o ministros de Estados son distintas a las aplicables a los magistrados, Contralor y Generales de Fuerzas Armadas; considerando que las variables del objeto, el tiempo y las sanciones son aplicables para el presidente y ministros.

En el caso de la República del Ecuador, también se contemplan reglas diferentes dependiendo de la autoridad que se vaya a censurar, un procedimiento se aplica para el Presidente y Vicepresidente; y otras para los Ministros de Estado, el Procurador General, el Contralor General; el Fiscal General; el Defensor del Pueblo; el Defensor Público; los superintendentes; los miembros del Consejo Nacional Electoral; los magistrados del Tribunal Contencioso Electoral; y, los miembros del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

2.3. La Contraloría General del Estado como organismo de control en el Ecuador.

Previo a justificar la potestad de control que tiene la Contraloría General del Estado, es relevante hacer mención sobre el actuar de la administración pública en un marco de legalidad. Es así, que el desempeño de las instituciones públicas en la actualidad, es un deber que exige cumplimiento de acuerdo a unos principios que rigen el ejercicio de las funciones públicas: responsabilidad, eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

El régimen jurídico otorga competencias, atribuciones, deberes, prohibiciones y una serie de lineamientos que le permiten a la administración pública tener reglada toda su actividad y dar cumplimiento a los objetivos, metas y políticas institucionales que tiene directa relación con los programas, planes y políticas públicas que están orientadas a garantizar el interés general y preservar el bien común de los ciudadanos.

En este sentido, Reyna sostiene que:

...el sentido público de la administración pública conlleva a que su forma de obrar se fundamente en un conjunto de normas positivas que otorguen un marco de legalidad para que sus acciones se realicen con apego estricto a la misión institucional, y no ceñirse a la política de actos discrecionales. El accionar de la autoridad pública debe responder a la objetividad en el ejercicio del poder público para tomar decisiones y transferir recursos.

Contextualizando las palabras de la autora citada es evidente que el rol que cumple la administración pública es indispensable para la vida de las personas dentro de un Estado, porque en últimas es la vida misma de la sociedad que refleja el actuar administrativo. Precisamente por ello le corresponde al Estado, a través de la administración pública, definir los planes, programas y las políticas públicas que tienen por objeto garantizar el interés general.

Los planes, programas y las políticas públicas que el Estado ejecute están estrechamente relacionados con las expectativas ciudadanas y la verificación del cumplimiento (control social, fiscalización), se hará teniendo como base los compromisos y el grado de cumplimiento que tienen las autoridades o gobernantes.

Esta relación entre el servicio público y la expectativa ciudadana, marca la actuación de altos funcionarios o gobernantes en un Estado, porque “el actuar del servidor público en nombre de la administración pública con un destino trazado normativamente, es servir al Estado y a la comunidad, mediante el ejercicio de tareas que le están previstas de antemano y un marco ético para el ejercicio de éstas”.

El Estado no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema que le permita controlar y regular la actividad pública, por un lado, y, el comportamiento de los servidores públicos, por otro. Así el principio de legalidad es indispensable para que el Estado imponga a la administración pública “la exigencia del cumplimiento de la ley y le otorga facultades de actuación, estableciendo límites...”.

Es por ello, que las competencias otorgadas a la Contraloría General de Ecuador, que se enmarcan en lo que dispone la Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tienen como propósito garantizar control de la gestión pública y recursos estatales, cuyo control permite que las acciones públicas estén orientadas a la aplicación del marco normativo vigente y busca garantizar que la actuación pública se traduzca en mejorar las condiciones esenciales de vida en favor de la sociedad civil.

La estructura orgánica contemplada en la Constitución ecuatoriana, concibe a la Contraloría General del Estado como el órgano de control de la gestión pública y de los recursos estatales. Es así que el Art. 212 establece las siguientes atribuciones constitucionales a la CGE:

Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

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 y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite. (CRE, 2008)

En virtud de dichas potestades, se entiende que la finalidad del ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución, es en parte la de promover el cumplimiento y la aplicación de principios, métodos y experiencia para el uso adecuado de los recursos públicos, y, por otra parte, la de sancionar el incumplimiento de las competencias, deberes y atribuciones reguladas en el régimen jurídico ecuatoriano.

No obstante, de lo indicado en el párrafo anterior, es claro que la CGE se enfoca más en la determinación de responsabilidades, que, en la promoción de los principios, métodos y normas a fin de garantizar el eficiente uso de los recursos públicos, es decir, menos preocupada está de prevenir la mala administración de la gestión pública, y más resalta el ejercicio de sus competencias en la potestad de sancionar a los servidores públicos.

Para que un sistema de control, será exactamente eso, debe buscar prevenir y sancionar el cometimiento de actos irregulares en el manejo de los recursos públicos o la gestión pública. La Constitución ecuatoriana al conferir las competencias citadas a la Contraloría General del Estado, que son desarrolladas por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, muestra que el sistema de control está reconocido desde la norma suprema, confiriéndole potestades para prevenir, detectar, investigar, determinar responsabilidades y sancionar las actuaciones anormales de los servidores públicos.

Evidentemente, el problema del sistema de control no está en la falta de competencias para un determinado órgano de control, porque en el Ecuador existen constitucionalmente y

legalmente las disposiciones que fundamentan el ejercicio de las atribuciones por parte de la CGE. Sin embargo, no todo el instrumento normativo es adecuado ni su utilización, como se analizará en el caso específico de la destitución de dignatarios.

Pablo Aguilar considera que otras dificultades en el ejercicio de las atribuciones por parte de la CGE se centra en lo siguiente:

Temas tan básicos como la noción de culpa o la necesaria relación de causa a efecto que debe existir entre un hecho y un daño, parecen ser desconocidos por muchos de los funcionarios que tienen a su cargo la determinación de responsabilidades. El resultado: resoluciones deficientes, ejemplos destacados de cómo no hacer una argumentación jurídica y personas acusadas injustamente sobre la base de criterios que ningún tribunal acogería como válidos.

Es innegable la necesidad del Estado de controlar la gestión pública y el uso de los recursos estatales, a fin de salvaguardar los recursos estatales y garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, en líneas posteriores se analizará la facultad que tiene la CGE para determinar la destitución a dignatarios en funciones.

2.4. La destitución como sanción aplicable por responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa es uno de los tipos de responsabilidad que tienen los servidores públicos en el Ecuador tal como establece la Constitución en su Art. 233 citado en líneas anteriores. Doctrinalmente es definida como “aquella que recae sobre un servidor público que se encuentra obligado a dar o hacer por cuestiones de su cargo, quien incumple sus funciones enfrenta las responsabilidades de forma directa o solidaria”.

El principio de responsabilidad estatal se relaciona directamente con el principio de responsabilidad que tienen todos los servidores públicos que ejercen alguna función pública de acuerdo a las competencias atribuidas en la Constitución y la Ley. Habermann sostiene que la distribución de las competencias se la realiza “con el fin de que, los órganos públicos administren los recursos públicos buscando siempre el bien común y no personal, bajo el criterio

de que acción es la facultad de hacer una cosa y omisión es abstenerse de ejercer una obligación”.

Como se lo fundamentó citando el Art. 212 de la Constitución ecuatoriana, la CGE tiene la potestad de determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, considerando que la responsabilidad penal corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes. Es muy importante dejar claro en este punto, que la Constitución no establece ni el tipo de sanciones que se pueden aplicar por parte del órgano de control, ni tampoco sobre que servidores públicos se ejercerá la determinación de responsabilidades.

Las sanciones aplicables por responsabilidad administrativa están contempladas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que contempla lo siguiente:

Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Del contenido exegético de la disposición citada, queda claro que es la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGGE) la que contempla los tipos de sanciones que se pueden aplicar en contra de servidores públicos que han incurrido en responsabilidad administrativa: la multa y/o la destitución. Así también, es el propio Art. 46 transcrito que determina sobre que servidores se puede determinar la responsabilidad administrativa y en consecuencias las sanciones, dentro de los que se incluye a los dignatarios, funcionarios elegidos por votación popular.

La realidad práctica ecuatoriana en materia de responsabilidad administrativa ha evidenciado la aplicación de la destitución a servidores públicos de elección popular por parte de la Contraloría General del Estado, pero también ha puesto en manifiesto la inejecutabilidad de dichas resoluciones, puesto que los órganos colegiados competentes se han negado acoger dichos actos administrativos.

Resultados.

Como se evidencia, el ejercicio del control político que en el Ecuador tiene tanto la Asamblea Nacional, como los órganos colegiados de los GAD's y el propio pueblo, se fundamenta en el establecimiento de la responsabilidad política de estos altos funcionarios y la confianza entregada a ellos por parte de los ciudadanos. No obstante, ese control político se ve desmaterializado, cuando la Contraloría General del Estado aplica la destitución a dignatarios en funciones en uso del control a la gestión pública y recursos estatales, conferido por mandato constitucional, es decir, se materializa una interferencia de un órgano administrativo en el ejercicio del control político que constitucionalmente no le está atribuido.

En virtud de los planteamientos adelantados es posible comprender que el control político en el Ecuador tuvo un cambio fundamental con la Constitución de 2008, puesto que faculta a los ciudadanos a revocar el mandato de los dignatarios elegidos por elección popular, mismo que se reconoce en el marco de los derechos políticos y de participación que tienen todos los ciudadanos.

La Constitución reconoce varios tipos de control que surgen de la necesidad del Estado de controlar todo el aparato estatal y la actividad pública, atribuyendo competencias a diferentes organismos de control para que garanticen la plena aplicación de la norma constitucional y el régimen jurídico en general, materializando el principio de responsabilidad de la función pública, al menos orgánicamente.

Los efectos que se generan con la aplicación de la destitución a dignatarios por parte de la Contraloría General del Estado, no solo corresponden a la órbita de los derechos constitucionales del mandante (pueblo) y mandatario (dignatario), sino que implican una afectación a la estructura del Estado de derechos y justicia, así concebido el Ecuador, puesto que se incumplen las condiciones constitucionales para las que opere la responsabilidad política en el ejercicio de sus cargos públicos.

Si bien, la Constitución no hace distinción en cuanto a los servidores públicos, estableciendo que todos los que “a cualquier título trabajen presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” tienen tan denominación general, no se debe entender que todos tienen la misma forma de vinculación o desvinculación del servicio público,

considerando que en el caso específico de los dignatarios, el ejercicio de su actividad como mandatario está condicionada a los principios de participación, equidad y derecho de elección que representan de quienes los eligieron mediante una votación popular.

Discusión.

El dignatario es el servidor público que ostenta una dignidad en virtud de una elección popular. El Ecuador es un Estado democrático en el que la soberanía radica en el pueblo, quien se constituye como el mandante del poder público y en ese sentido los dignatarios son mandatarios de sus ciudadanos. El presidente y vicepresidente de la República son dignatarios elegidos por votación popular, al igual que los asambleístas, alcaldes, prefectos, concejales, consejeros y presidentes de las juntas parroquiales.

Para hacer una aproximación más cercana del dignatario como servidor público, es preciso diferenciarlo de otros funcionarios, no desde el punto de vista de la función pública que desempeña, sino en virtud de su vinculación con la administración pública. Es así, que en el Ecuador se tiene la siguiente clasificación de los servidores públicos:

1. Dignatarios: funcionarios o gobernantes escogidos por el pueblo, mediante elección popular, que luego de declarárselos como ganadores el Consejo Nacional Electoral procede a nombrarlos en sus cargos públicos.
2. De libre nombramiento y remoción: servidores de confianza que son designados por otras autoridades o gobernantes, cuyos puestos no generan bajo ningún caso estabilidad ni permanencia en el cargo y son de libre disposición.
3. De carrera administrativa: servidores públicos que han sido vinculados mediante el concurso de mérito y oposición, que es la regla general constitucional y legal para ocupar los cargos públicos. Al postulante ganador del concurso se le otorga el nombramiento definitivo.
4. Ocasionales: servidores públicos que laboran a través de un contrato ocasional, cuya figura es la excepcionalidad a la regla general que es el concurso y se debe precisamente a que por la temporalidad del desempeño del cargo no genera ningún tipo de estabilidad ni permanencia en el mismo.

5. De nombramiento provisional: los servidores que ocupan cargos que no han sido aperturados o llamados a concurso de mérito y oposición y que les garantiza una estabilidad relativa, hasta que se nombre al ganador del concurso.

Del detalle efectuado respecto de la vinculación de los servidores públicos en el Ecuador, se muestra que los dignatarios a diferencia de los demás servidores son nombrados por el Consejo Nacional Electoral al haber sido ganadores de una elección popular en el marco del derecho “a elegir y ser elegidos”, como derecho de participación y dentro del ejercicio de los derechos políticos, considerando que es el pueblo el que le elige.

Frente al Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que ha servido de base para destituir a dignatarios en el territorio ecuatoriano, cabe plantearse la siguiente interrogante ¿es competente la CGE para destituir a los dignatarios a los que se les ha determinado responsabilidad administrativa, considerando el control político reconocido en la Constitución?

Como se lo manifestó en líneas anteriores, los dignatarios de elección popular pueden ser desvinculados de sus cargos a través del mecanismo de revocatoria de mandato de autoridades de elección, que es parte del control político reconocido en la Constitución ecuatoriana; figura jurídica contenida en el Art. 105 de la norma constitucional.

Como se lee, la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a los ciudadanos para revocar el mandato conferido a un dignatario mediante el voto popular, regulando que el Consejo Nacional Electoral deberá convocar al referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los sesenta días siguientes, que requerirá de mayoría absoluta de los votos válidos, a diferencia de la revocatoria que se aplique al Presidente de la República, en cuyo caso se necesitará de la mayoría absoluta de los votantes.

El mandante primario, que es el pueblo, fue quien le confirió el mandato al dignatario, dándole legitimidad para que ocupe dicho cargo público. En ese sentido “tiene la capacidad para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo”. Por ello, la revocatoria del mandato es una forma de desvincular a un dignatario, pero no se entiende como destituido, porque la Constitución en su Art. 106 claramente dispone lo siguiente: “El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será

cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución” (CRE, 2008, Art. 106).

Herrera indica que la revocatoria del mandato “constituiría una forma de destitución de los puestos a los dignatarios de elección popular y constituye un medio de participación directa de la ciudadanía para intervenir en estos asuntos”. Cuando se trata del presidente de la República, la Constitución ecuatoriana define cuales son las causales por las cuales cesará de sus funciones, siendo la revocatoria una de las formas, tal como lo dispone el numeral 6 del Art. 145.

El presidente de la República como dignatario de elección popular puede ser cesado de sus funciones, únicamente por las causales citadas y la destitución, contemplada en el numeral 3 del Artículo precedente, solo se aplicaría de conformidad al Art. 130 de norma constitucional que dispone:

Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la presidenta o presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna... (CRE, 2008)

Como se desprende del Artículo transcrito, la potestad para destituir al presidente de la república la tiene exclusivamente la Asamblea Nacional, por lo tanto, no podría la Contraloría General del Estado destituir a dicho funcionario en aplicación el Art. 46 de la LOCGE, porque el mandato constitucional es de orden público.

Otra forma de destituir al presidente está contemplada en el Art. 129 de la norma constitucional y es mediante la figura del juicio político, analizada en líneas anteriores, siendo que, el Art. 129 expresa: “Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la presidenta o presidente, o de la vicepresidenta o vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros...”. Para iniciar juicio político en contra de dicho dignatario se requiere un dictamen de admisibilidad que debe emitirlo la Corte Constitucional y que haya incurrido en alguno de los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.

3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. (CRE, 2008)

El fundamento para limitar la responsabilidad política que tiene el Presidente de la República en el cometimiento de infracciones graves tiene su génesis, según Hernán Salgado, en que “su autoridad proviene del sufragio popular y que es la cabeza del Ejecutivo, lo que no ocurre en los sistemas parlamentarios”, lo que resulta lógico, porque si no se limitara en ese contexto, el órgano legislativo invocando cualquier motivo podría destituir sin razón al Presidente de la República, y en efecto se podría afectar la voluntad soberana del pueblo que como mandante lo eligió como el máximo representante del Estado.

Por otro lado, en el caso de los asambleístas, también dignatarios porque son elegidos por voto popular, según lo determina el Art. 127 de la norma constitucional están obligados a rendir cuentas y son responsables por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus cargos, y no podrán incurrir en las prohibiciones allí contempladas so pena de perder la calidad que poseen.

En el caso de las autoridades que son elegidas para ocupar cargos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), son regidos por la Constitución y por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuyo Art. 310 reconoce la aplicación constitucional de la revocatoria del mandato, al contemplar que: “Los electores podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular de todas las autoridades electas de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con la Constitución y la ley que regula el derecho a la participación ciudadana”.

La remoción también es una figura aplicable a estos dignatarios según lo dispuesto en los Artículos 36 literal f), 47 literal m), 57 literal n), 67 literal l), que facultan a los órganos colegiados de estos GAD's a removerlos de sus funciones cuando incurran en las causales determinadas en el mismo COOTAD.

3. CONCLUSIONES.

El control de la gestión pública y el control político tienen como finalidad la observancia de la Constitución y la Ley a la luz de las competencias atribuidas a los servidores públicos; sin embargo, en aras de salvaguardar los recursos públicos y de garantizar el cumplimiento del

ordenamiento jurídico no es posible debilitar la división orgánica respecto a los diferentes tipos de control que concibe la norma constitucional ecuatoriana.

Es indispensable que la norma constitucional ecuatoriana de forma taxativa prohíba la interferencia de instancias administrativas con el objetivo que no puedan ejercer el control político, subrogándose competencias atribuidas a otros órganos o instancias de conformidad a la propia Constitución, no solo con la finalidad de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y dignatarios, sino para mantener vigente la estructura orgánica del Estado que atribuye diferentes tipos de control a diferentes organismos de control de acuerdo a su naturaleza jurídica.

La destitución de un funcionario electo por la voluntad popular para cumplir un periodo determinado en la Constitución ecuatoriana, no solo que atenta contra los derechos políticos y de participación de los ciudadanos y del dignatario elegido por voto popular, sino que lesiona la estructura orgánica del Estado que reconoce diferentes tipos de control, diferenciando el control de la gestión pública, a cargo de la Contraloría General del Estado, del control político a cargo de los ciudadanos, de los organismos electorales, Asamblea Nacional y órganos colegiados de los GAD's.

4. REFERENCIAS.

- Aguilar, P., *Compromiso político y organismos de control*, Ecuador, Revista de derecho N° 7 UASB, 2007, p. 97.
- Aragón, M., *El control parlamentario como control político*, España, Universidad de Valladolid, p. 11.
- Bouroncle, Mauricio, *El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del presidente*, Lima, Universidad Ricardo Palma, 2019, p. 53.
- Durán Ponce, A., “Juicio Político”, En Derecho Ecuador, Ecuador, 2017, p. 1.
- Forno, Giovanni, “Juicio político y debido proceso en Latinoamérica”, En Cuadernos Manuel Giménez Abad, Perú, 2013, p. 133.
- García, E. y Fernández, T., *Curso de Derecho Administrativo*, Bogotá-Lima, T. II, versión latinoamericana en base a la 12 edición, Palestra-Temis, p. 81.
- Habermann, J, “Responsabilidad por la Administración Pública”, Gerencia de Comunicación Institucional, p. 4.
- Herrera Jaramillo, J., *La destitución de los servidores públicos*, Quito, UTPL, p. 33.
- Hidalgo López, Luis, *La responsabilidad civil de los empleados públicos. Las glosas de la Contraloría*, Quito, Pudeleco, 1996, pp. 103-104.
- Isaza, C., *Teoría General del Derecho Disciplinario: Aspectos históricos, sustanciales y procesales*, Bogotá, Temis, 2009, p. 148.
- Laserna, R., Oporto, H., Verdesoto, L., Zegada, T., *Constitución y poder político; propuestas de reforma para Bolivia*, La Paz, Plural, 2007, p. 15.
- Reyna, Yokir, “El control a la gestión en la administración pública: una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú”, En San Gregorio, Ecuador, N° 19, 2017, p. 156.
- Rivas, M., “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Terceros”, Guayaquil, Revista Jurídica Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, p. 192.

Santisteban De Noriega, Jorge, *Acusación Constitucional y Juicio Constitucional Político*, Perú,
Gaceta Constitucional N° 52.