

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2005>

Responsabilidad en la delegación de suscripción de documentos ante la contraloría general del estado ecuatoriano

Responsibility in the delegation of document subscription before the general comptroller's office of the ecuadorian Government

Erika Marlene Carvajal-Medina

pg.erikamcm69@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-5149-0981>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

pablovacaacosta@hotmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Iván Rodrigo Larco-Ortuño

pg.docenteirlo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5007-9982>

Recibido: 15 de abril 2022

Revisado: 10 de junio 2022

Aprobado: 01 de agosto 2022

Publicado: 15 de agosto 2022

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

RESUMEN

El objetivo fue analizar la responsabilidad en la delegación de suscripción de documentos ante la contraloría general del Estado Ecuatoriano. Se realizó estudio jurídico doctrinal. En los diferentes efectos de la delegación dentro del cargo los entrevistados indican que se ven afectados en sus funciones del cargo principal, puesto que la delegación involucra tiempo y recursos para cumplir con el mismo, y esto ha generado sobrecargo de trabajo para cumplir con lo requerido por el cargo y la delegación. Se concluye que la delegación y la suscripción de documentos de la Contraloría general del Estado sí genera cierto abuso hacia los delegados considerando que, la responsabilidad de tipo civil administrativa y penal es consecuente en base a la delegación y de alguna manera vulneran los derechos de los administrados y su seguridad jurídica; considerando que puede haber delegaciones que no se alineen a las competencias profesionales del delegado.

Descriptor: Derecho constitucional; derecho público; derecho administrativo. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The objective was to analyze the responsibility in the delegation of document subscription before the General Comptroller's Office of the Ecuadorian State. A legal doctrinal study was carried out. In the different effects of the delegation within the position, the interviewees indicate that they are affected in their functions of the main position, since the delegation involves time and resources to comply with it, and this has generated overload of work to comply with the requirements of the position and the delegation. It is concluded that the delegation and the subscription of documents of the Office of the Comptroller General of the State does generate some abuse towards the delegates considering that the administrative and criminal civil liability is consequent based on the delegation and in some way violate the rights of the administrated and their legal security; considering that there may be delegations that are not aligned to the professional competences of the delegate.

Descriptors: Constitutional law; public law; administrative law. (UNESCO Thesaurus).

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

INTRODUCCIÓN

Se estudia el abuso de la delegación de competencias en la suscripción de documentos dentro de la Contraloría General del Estado, ya que el 18 de marzo de 2021, mediante Registro Oficial Suplemento 413, se expidió el Reglamento de suscripción de documentos de la Contraloría General del Estado, teniendo en cuenta que la delegación no se opera modificando la estructura administrativa, sino sólo en su dinámica. La delegación es un medio jurídico, concreto y personal, ofrecido al órgano a quien compete una funcionalidad definida, de poder desgravarse temporalmente del peso del ejercicio de dicha competencia propia, es fundamental resaltar que la delegación no involucra abdicar de manera definitiva a la competencia; tampoco abstenerse de la responsabilidad procedente que el órgano titular de la competencia tiene en relación a la manera en que ella se ejercita.(Gordillo, 2017).

Es necesario acotar que la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 211 establece que la Contraloría General del Estado es 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 (Constitución de La República Del Ecuador, 2008), como también en el Art. 212, indica sus funciones: como el Manejar los sistemas de gestión y control, incluyendo auditorías internas, auditorías externas y controles internos de instituciones públicas e instituciones privadas con recursos públicos. Identificar indicios de responsabilidad penal por negligencia administrativa y civil respecto de los aspectos y procedimientos bajo su control, sin comprometer la función consistente con la fiscalía general del Estado. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite; además de las que determine la ley.

La Contraloría General del Estado es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, con competencias extensas ya que tiene a su cargo la supervisión del sistema de gestión, inspección y auditoría es investigar, verificar y evaluar la gestión, finanzas, operaciones y gestión ambiental de

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

los organismos e instituciones estatales. Esta labor conlleva manejar aspectos de legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones cuya jurisdicción es en todo el territorio nacional del Ecuador, incluyendo Galápagos.

El Art. 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado faculta al Contralor General delegar el ejercicio de autoridad y función a un órgano de auditoría contable estatal que no podrá ser reelegido sin afectar la temática laboral de los servidores públicos, según lo dispuesto en sus respectivas normas. Los actos oficiales realizados por una persona autorizada tendrán el mismo efecto que los actos realizados por el titular. Una persona autorizada para actuar fuera de los términos e instrucciones de un permiso es personal y financieramente responsable de cualquier acción que se tome mientras ejerce su permiso. (Ley Orgánica de La Contraloría General de Estado). Se recuerda que la delegación debe estar autorizada previamente por una ley o reglamento (Gordillo, 2017), en cumplimiento de lo descrito la Contraloría General del Estado expidió el Reglamento de suscripción de documentos de la Contraloría General del Estado, entendiendo que el objetivo primordial de dicho reglamento sería la desconcentración imperativa de la mayoría de competencias del Contralor General del Estado a funcionarios de la Contraloría General del Estado, dado que la delegación de la competencia es primordialmente del superior, el servidor que recibe la competencia delegada es quien va a ejercerlo sin olvidar que no le pertenece a él sino al superior, el delegado es responsable de cómo ejercerá dicha delegación, sin olvidar que al realizar las delegaciones el Contralor General del Estado no renuncia definitivamente a la competencia, ni mucho menos se desentiende de la responsabilidad que tiene como titular de la competencia.

La Delegación tiene efectos continuos hasta que sea revocada, el Contralor General del Estado en cualquier momento puede retomar el ejercicio de las facultades delegadas, ya que dicha facultad es propia del superior y no del inferior.(Gordillo, 2017). En este sentido; los delegados asumen competencias y con ello la responsabilidad de cumplirlas, teniendo que responder a las competencias asumidas y hacerse cargo del resultado de las funciones desempeñadas, en el caso de transgredir el ordenamiento jurídico recibirá sanciones administrativas, civiles,

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

penales; no olvidemos las responsabilidades por acción u omisión como lo establece el Art. 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el que las autoridades, dignatarios, burócratas y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con diligencia, caso opuesto responderá por sus actividades u omisiones, de conformidad con lo previsto en la ley.

Con en relación con la responsabilidad directa los servidores de las instituciones del Estado, delegados a la administración financiera, administrativa, operativa o ambiental, van a ser causantes, hasta por culpa leve, una vez que incurre en actividades u omisiones relativas al incumplimiento de reglas, falta de autenticidad, de posibilidad, pertinencia de conformidad por las acciones que se originen de las acciones y omisiones. (Ley Orgánica de La Contraloría General de Estado).

Es importante recordar que la delegación es la transferencia de una competencia específica de un órgano a otro y con carácter transitorio, sin que se entienda que está trasladando la titularidad de sus potestades sino simplemente su ejercicio, siendo una responsabilidad compartida entre el órgano delegante quien es titular de las competencias y el órgano receptor quien ejerce las competencias (Ivanega, 2003).

Se tiene por objetivo analizar la responsabilidad en la delegación de suscripción de documentos ante la contraloría general del Estado Ecuatoriano.

MÉTODO

Se realizó estudio jurídico doctrinal de la delegación en la suscripción de documentos en la Contraloría General del Estado, se trata de una tipología Filosófico-Jurídica, juntamente con la Dogmática Jurídica debido a que la investigación se desarrollará en torno a la generación de responsabilidades administrativas, civiles y penales del delegante.

La muestra de estudio para el proceso de entrevista se determinó a partir de los siguientes criterios de inclusión/exclusión funcionarios en ejercicio de la Contraloría General del Estado, que estén funciones, con experiencia de delegación de funciones; obteniendo una muestra de tipo intensional no probabilística de 11 funcionarios que vertieron sus opiniones sobre las cuestiones planteadas en el proceso de entrevista

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

Se estableció un análisis documental para la recuperación de información que contuvo datos referentes al tema a desarrollar: leyes, jurisprudencias, libros, revistas, las que permitirán comprender el tema de investigación desde una nueva perspectiva.

Se empleó, además, la técnica de la entrevista, misma que contiene un pliego de preguntas de opinión a profesionales del derecho, se desarrolló un conversatorio con el objeto de obtener opiniones, criterios y comentarios especializados. El instrumento está constituido por una guía con preguntas predominantemente abiertas, en búsqueda de información amplia, objetiva y confiable de los especialistas seleccionados.

RESULTADOS

Los funcionarios entrevistados de la Contraloría General del Estado estuvieron conformados por un total de 11 personas de las cuales el 64% de ellas tiene un nombramiento provisional y el 36% nombramiento definitivo, además el promedio de experiencia en el área de interés fue de 6 años entre los participantes.

Cabe señalar que el 36% de los entrevistados indicaron no haber sido partícipes de una delegación de funciones. Se han establecido varios aspectos de delegación de funciones e inclusive particularmente se ha evidenciado la delegación de competencias a un personero que no tiene una titulación a fin el aspecto delegado, otro elemento que se muestra en los hallazgos de la entrevista es que la delegación parte de situación en la que la falta de personal genera este proceso de asignación de ciertas competencias dentro de la actividad laboral.

Según las personas entrevistadas las atribuciones determinadas a partir del aspecto delegado se enmarcan en la mayoría de los casos según lo que establece el reglamento orgánico funcional, uno de ellos asume un aspecto de delegación a nombre del titular en aspectos legales, así también aspectos de revisión y supervisión en contratos como en proyectos.

Entre los documentos que se suscriben están: actas de competencia, autorizaciones de pago, informes, resoluciones de responsabilidad, actos administrativos de glosas y responsabilidades administrativas en este aspecto se menciona tanto el

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
 Iván Rodrigo Larco-Ortuño

desvanecimiento como la confirmación de estas y autorizaciones de pago a proveedores.

Las responsabilidades establecidas según la delegación dada de forma mayoritaria tienen que ver con responsabilidades civiles y administrativas, seguido de responsabilidades administrativas civiles e indicios de responsabilidad penal como las de mayor gravedad, tan solo un funcionario establece la responsabilidad de supervisión.

En los diferentes efectos de la delegación dentro del cargo los entrevistados indican que se ven afectados en sus funciones del cargo principal, puesto que la delegación involucra tiempo y recursos para cumplir con el mismo, y esto ha generado sobrecargo de trabajo para cumplir con lo requerido por el cargo y la delegación. Solo 2 personas indican ningún problema considerando que una de ellas solo cumple la delegación de forma preferente.

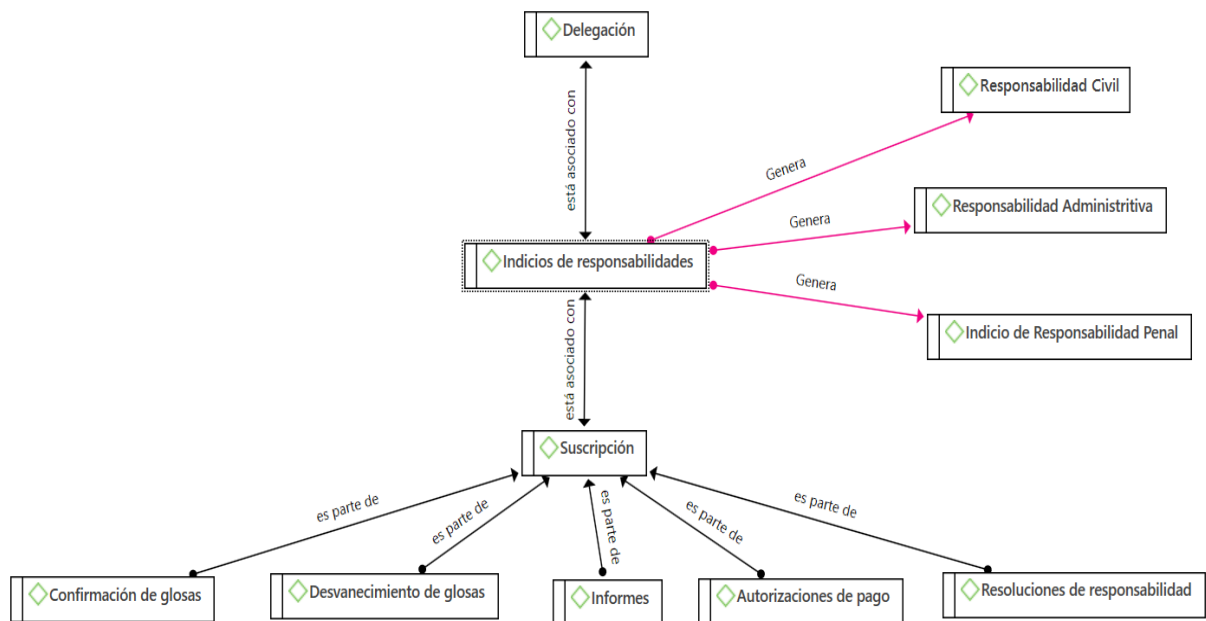


Gráfico 1. Red semántica de relaciones encontradas ATLAS TI.

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

La red semántica (Gráfico 1), correspondiente al análisis de los documentos de entrevista estableció indicios de responsabilidad tanto de responsabilidad administrativo, civil, como penal en ciertos casos; más adelante se determinó que estos indicios se asocian con la suscripción de ciertos documentos como la confirma y desvanecimiento de glosas, informes, autorizaciones de pago, y resoluciones de responsabilidad; la que se corrobora en la tabla de coocurrencias cuyo coeficiente muestra una relación fuerte entre la suscripción de documentos y la responsabilidad administrativa (0,33).

DISCUSIÓN

Partiendo desde la conceptualización del acto de delegación que consiste en el traspaso de competencias del órgano superior al inferior, que son competencia del primero. Se entiende que la mismas se establece como una técnica transitoria de distribución de atribuciones, en cuanto no produce una creación orgánica ni impide el dictado del acto por el delegante, sin que sea necesario acudir por ello a la avocación, pues la competencia le sigue perteneciendo al delegante, pero en concurrencia con el delegado (López-Jara & Cañizares-Roig, 2018).

Según la conclusión de (Salgado, 2018), con base a los aspectos de indicios de responsabilidad que se ven abocados los funcionarios que han sido delegados como parte de esta investigación, es necesario el requerimiento de un reglamento que la autorice creando una nueva responsabilidad para el cargo o funcionario que recibe la delegación.

El nivel de responsabilidad del personal de la Contraloría General del Estado, es consistente con el tipo de control que esta tiene sobre las actividades gubernamentales. Esto se debe a que tales actividades pueden vulnerar los derechos de los administrados y su seguridad jurídica, ya que una definición general no permite a los administradores recabar correctamente los actos jurídicos correspondientes en caso de ser necesario (Toctaquiza-Narváez & Peñaloza-López, 2021).

Por tanto, según se ha dicho, la labor de control es la más importante función que se realiza en el sector estatal, que en muchos casos tiene relevancia penal.(Salgado,

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

2018), (Vallejo, 2014). Además, esta responsabilidad de los funcionarios públicos no es sencillo y mucho menos cuando se trata de facultades delegadas. La pregunta se plantea en cuanto al órgano delegado, ya que seguirá siendo responsable pero siempre bajo y en la medida del control que debe ejercer por mandato legal. (Loperfido, 2020). Los indicios de responsabilidad que se evidencian en el marco de un muestreo de funcionarios de la contraloría coinciden oportunamente con los criterios antes citados, de forma específica si se analiza la relevancia de ciertas funciones administrativas que tienen implicancias de indicios de responsabilidad penal; especialmente si se considera que en casi todos los casos existen suscripción de múltiples documentos.

Es oportuno que la Contraloría General del Estado, delegue funciones en sus subordinados, debidamente circunscritas al ámbito administrativo de la institución. Si bien la naturaleza de las funciones del Contralor General del Estado, obliga a encomendar funciones a otros directivos, éste debe asumir la responsabilidad de los efectos legales que tengan sobre los derechos de los administrados. Esta responsabilidad refleja la importancia y sensibilidad que significa para los intereses estatales, así como para los derechos de los administrados, la determinación de las responsabilidades del derecho civil y administrativo y su respectivo recurso, indicios de la responsabilidad penal, que son los productos finales del reglamento especial, examen, revisión y por ende la máxima instancia, así como en el caso de una inadecuada implementación del control, no solo en lo que se refiere al control interno. (Salgado, 2018).

Las funciones delegadas y sus posibles efectos legales puede tener su implicación de afectación a los funcionarios que cubren la delegación, por ende se visualiza una posible afectación, considerando que dichas delegación es añadida a las actividades del cargo, lo que indicaría una sobre carga laboral como se manifiesta por parte de los entrevistados, además de que en particular se podrían delegar funciones a un personal que no tenga competencias en el área delegada; eso implicaría sin lugar a duda una sólida afectación en el caso de que suscriba documentos o procesos sin el debido conocimiento profesional o legal.

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

Sin lugar a duda la norma es clara respecto a las responsabilidades del delegante, sin embargo, como se indica ningún servidor, funcionario o empleado de instituciones estatales podrá ser relevado de su responsabilidad legal haciendo valer el cumplimiento de órdenes de alto nivel con respecto al uso ilegal, incorrecto o indebido de los fondos públicos de los que es responsable. Los funcionarios públicos pueden oponerse por escrito a las órdenes de sus superiores, exponiendo los motivos. Si el directivo insiste por escrito, lo obedecerá, pero la responsabilidad recae este. Esta disposición se aplica de conformidad con las disposiciones de la Ley de carrera administrativa y de la función pública. (Ley Orgánica de La Contraloría General de Estado).

Por tanto, los dos reguladores que relevan a los servidores de la responsabilidad en que se pueden delegar funciones son el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, pero ante la ausencia escrita de la autoridad suprema, la elección La regulación a aplicar dependerá en gran medida del funcionario que se niegue a ejercer una delegación. (Salgado, 2018)

CONCLUSIÓN

Se concluye que la delegación y la suscripción de documentos de la Contraloría general del Estado sí genera cierto abuso hacia los delegados considerando que, la responsabilidad de tipo civil administrativa y penal es consecuente en base a la delegación y de alguna manera vulneran los derechos de los administrados y su seguridad jurídica; considerando que puede haber delegaciones que no se alineen a las competencias profesionales del delegado.

Además; de la sobrecarga de actividades para cumplir el rol de la delegación y del cargo; además, el directivo que delega funciones según lo que indica la norma no puede deslindar sus competencias respecto a las actividades del funcionario delegado, y como lo indican otros autores es importante y necesario el requerimiento de un reglamento que permita crear una nueva responsabilidad hacia el funcionario que recibe la delegación, esto permitiría mejorar los aspectos de la delegación y que no se deslinden el nivel de responsabilidad del delegante.

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes; por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Constitución de La República Del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008
Ultima modificación: 13-jul-2011. Recuperado de
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Gordillo, A. (2017). Tratado de derecho administrativo y obras selectas [Treatise on administrative law and selected works]. (1ra. Edici). Administrativo Fundación De Derecho. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf

Ivanega, M. M. (2013). Mitos y verdades acerca de la transparencia gubernamental el rol de poder legislativo [Myths and truths about government transparency the role of the legislature]. Asociación Internacional de Derecho Administrativo, 13. 290–328. <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Ley Orgánica de La Contraloría General de Estado. Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002 Ultima modificación: 18-dic.-2015. Recuperado de
https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_23_ley_org_cge.pdf

Loperfido, M. M. (2020). Delegación administrativa e ignorancia deliberada La imputación penal subjetiva en casos de delitos cometidos por funcionarios públicos [Administrative delegation and deliberate ignorance Subjective criminal imputation in cases of crimes committed by public officials]. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/18341>

López-Jara, A., & Cañizares-Roig, M. (2018). El control interno en el sector público ecuatoriano: Caso de Estudio: gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Morona Santiago [Internal Control in the Ecuadorian Public Sector. Case Study: Decentralized Autonomous Governments of the Canton Morona Santiago]. *Cofin Habana*, 12(2), 51-72.

Reglamento de suscripción de documentos de la Contraloría General del Estado. Acuerdo No. 012-CG-2021. Recuperado de
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=733&tipo=nor>

Erika Marlene Carvajal-Medina; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Iván Rodrigo Larco-Ortuño

Salgado, N. (2018). Alcances y límites de la delegación de funciones y su régimen de responsabilidades en la Contraloría General del Estado [Scope and limits of the delegation of functions and its responsibilities regime in the Office of the Comptroller General of the State]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6425>

Toctaquiza-Narváez, C., & Peñaloza-López, V. (2021). Control interno jurídico administrativo para la toma de decisiones en el sector público [Internal administrative legal control for decision making in the public sector]. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, 9(spe1), 00084. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v9i.2992>

Vallejo, W. (2014). La Determinación de Responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador [The Determination of Responsibilities by the Comptroller General of the State, in accordance with the current Constitution of the Republic of Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4235>