



Boletín Oficial

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

OFC. - No. 777-CEPJEE-P
Quito, a 28 de febrero de 2012.



Trámite **95524**

Código validación **766NPUXHVI**

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 28-feb-2012 12:34

Numeraación documento 777-CEPJEE-P

Fecha ofido 28-feb-2012

Remitente ANDINO MAURO

Razón social

Revise el estado de su trámite en:

<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/tramite/estadoTramite.jsf>

Señor Arquitecto
Fernando Cordero
Presidente de la Asamblea Nacional.
En su despacho.-

De mi consideración:

auxda 7 fojas

Adjunto al presente el informe para Primer Debate del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado", de conformidad lo dispuesto por los artículos 137 de la Constitución de la República del Ecuador y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se dé el trámite constitucional y legal correspondiente.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente,



Dr. Mauro Andino Reinoso
**Presidente de la Comisión Especializada
Permanente de Justicia y Estructura del Estado**

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



Informe para primer debate
Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la
Ley Orgánica de la Contraloría
General del Estado

COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariángel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Motesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro

Quito, 27 de febrero de 2012



R. C. M.

ÍNDICE

1	Objetivos y contenido del informe	5
2	Antecedentes	5
3	Análisis de los proyectos de reforma	6
3.1	Proyecto del Ejecutivo	6
3.2	Proyecto del Asambleísta Chica	7
3.2.1	Desconcentración	7
3.2.2	Responsabilidades	8
3.2.3	Plazos	9
4	Resolución	10
5	Asambleísta ponente.....	10



RCR



1 Objetivos y contenido del informe

El presente documento tiene por objeto recoger los argumentos y resoluciones adoptadas por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre los proyectos de reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y poner este informe para primer debate en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión.

2 Antecedentes

1. El primer proyecto fue presentado por el Presidente de la República, el 11 de febrero de 2011, mediante oficio No. T.5672-SNJ-11-189, al Presidente de la Asamblea Nacional.
2. El segundo proyecto fue presentado por el Asambleísta Vethowen Chica Arévalo, el 12 de mayo de 2011, mediante memorando No. 035-2011-VCHA-MS, al Presidente de la Asamblea Nacional.
3. Mediante Memorando No. SAN-2011-2007 de 31 de octubre de 2011, suscrito por el Secretario General de la Asamblea Nacional, se adjunta la resolución de 27 de octubre de 2011 del Consejo de Administración Legislativa, que avoca conocimiento del informe de la Comisión del Consejo de Administración Legislativa, relacionado con la propuesta sobre las leyes presentadas, en la parte pertinente a los proyectos de ley que cumplen los requisitos previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, califica los dos proyectos de ley relacionados con reformas a la "Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado" presentados como prioritarios para el Ecuador y los remite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado para que los *analice, unifique y presente un solo articulado para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional*. Especificando que el trámite se iniciará a partir del 28 de noviembre de 2011.
4. La Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, de conformidad con el Art. 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, puso en conocimiento de las y los Asambleístas y de la ciudadanía en general a través del portal web de la Asamblea Nacional, el proyecto. Asimismo, se remitió las propuestas a distintos sectores.
5. Se recibieron y procesaron las observaciones del Asambleísta Jaime Abril Abril, mediante oficio No. AN-AA-JAA-049 de 22 de diciembre de 2011; y, de la Contraloría General del Estado, mediante oficio No. 21044 DJDJ de 21 de diciembre de 2011.
6. En sesión realizada el miércoles 4 de enero de 2012, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado recibió al Dr. Gonzalo Augusto Muñoz, ex Subcontralor General del Estado y académico universitario.
7. En sesión realizada el miércoles 11 de enero de 2012, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado recibió al Señor Contralor General del Estado con el objeto de conocer los datos de eficiencia, los comentarios y observaciones sobre del marco jurídico y doctrinario del articulado propuesto.
8. En sesión realizada el miércoles 25 de enero de 2012, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado recibió al doctor Alexis Mera, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, que expuso sus criterios y observaciones respecto de los proyectos de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de

ca

ca

la Contraloría General del Estado.

3 Análisis de los proyectos de reforma

3.1 Proyecto del Ejecutivo

El Proyecto remitido por el Ejecutivo tiene como objetivo reformar el artículo 30 de la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹ en el que se prevé la conformación de su presupuesto. El nudo crítico lo constituye la transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados para las instituciones del Estado y en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado que cuente con recursos públicos y que se encuentren bajo el control de la Contraloría General del Estado.

En la exposición de motivos del proyecto de ley reformativa, el señor Presidente de la República señala que la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se expidió bajo el régimen de la Constitución del año 1998, en la que se permitía que las instituciones públicas recibieran recursos particulares por concepto de contribuciones para financiar sus actividades, lo que en la actualidad no es posible ya que nuestra Carta Fundamental establece que todos los recursos que reciban las instituciones públicas, sea cual sea su concepto, son ingresos públicos y, por tanto, deben ingresar a

¹ La proforma del presupuesto anual de la Contraloría General del Estado, se remitirá oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas para su ulterior aprobación por el Congreso Nacional, conforme a lo dispuesto en los artículos 211, 258 y 259 de la Constitución Política de la República.

El presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará con:

a) La transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados, de todas las instituciones del Estado y, en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos, y que de conformidad con esta Ley, se encuentran sometidas al control de la Contraloría General del Estado.

Exceptúanse del cobro de este aporte exclusivamente los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos, los saldos iniciales de caja, los fondos recaudados a favor de otras entidades y que deben ser transferidos a aquellas; y, las recaudaciones y recuperaciones de la AGD destinadas a pagar a los perjudicados por la banca cerrada, los de: la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Cruz Roja Ecuatoriana, Sociedad de la Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), y Sociedad Protectora de la Infancia. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, se estará a lo que dispone la Ley Orgánica de Educación Superior;

b) Los ingresos previstos en otras disposiciones legales;

c) Los recursos de autogestión; y,

d) Otros ingresos.

El presupuesto de la Contraloría General del Estado no será afectado por transferencias, aportes ni deducción alguna.

El Ministerio de Economía y Finanzas o el organismo que haga sus veces, respecto a las instituciones del Estado que conforman el Gobierno Central, transferirá de manera obligatoria y mensual a través del Banco Central del Ecuador, el valor del cinco por mil que corresponde a la Contraloría General del Estado.

Para el aporte del cinco por mil de las demás instituciones del Estado y privadas que tengan recursos públicos, se procederá mediante la retención automática mensual por parte de los bancos depositarios privados y públicos, en las alícuotas establecidas por la Contraloría General del Estado.

El pago y retención automática de los valores que correspondan a la Contraloría General del Estado, deberá ser cumplido por los funcionarios y servidores responsables.

La Contraloría General del Estado está facultada para realizar en forma periódica, en la correspondiente entidad, la liquidación de los valores pagados o adeudados por concepto del cinco por mil, sobre la base de los ingresos reales.

Si por efecto de la modernización del Estado o cualquier otro motivo la Contraloría General del Estado dejare de percibir el aporte del cinco por mil, el Gobierno Central asumirá su financiamiento a través del Presupuesto General del Estado, a partir del siguiente ejercicio fiscal, de conformidad con lo preceptuado en el inciso cuarto del artículo 259 de la Constitución Política de la República.

El Contralor General expedirá el reglamento para la determinación y recaudación del aporte del cinco por mil.



la Cuenta Única del Tesoro. Sin embargo, el Presidente señala que existen aún varias disposiciones legales que permiten que entidades públicas reciban fondos de particulares que ellas mismas recaudan y utilizan en su beneficio, sin que ingresen al erario público.

Al respecto, la creación de la Función de Transparencia y Control Social,² a la cual pertenece la Contraloría General del Estado, tiene como función controlar el ejercicio de los recursos públicos por parte de las instituciones del Estado y otras instituciones privadas que tengan recursos públicos, y prevenir y combatir la corrupción, conservándose para el efecto el carácter autónomo de este organismo. Ya que se encuentra a cargo del control de la actuación de las instituciones públicas y privadas, respecto del manejo de recursos públicos, no es posible que una institución técnica de control como es la Contraloría General del Estado, en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia mantenga dentro de su base presupuestaria una preasignación prohibida por la Constitución.

Sin embargo, debe garantizarse la independencia de este organismo tal como lo prevé su propia ley y que ha sido, además, corroborado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la Resolución para el "Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", que se llevó a cabo el 22 de diciembre de 2011, en la que se reconoce que:

Las entidades fiscalizadoras superiores sólo pueden realizar sus deberes de forma objetiva y eficiente si gozan de independencia de la entidad auditada y deben estar protegidas contra cualquier influencia de parte de terceros.

Con respecto al punto central de la reforma propuesta al artículo 30, sí existe una preasignación presupuestaria, con lo que el texto vigente de la Ley viola el artículo 298 de la Constitución de la República y el artículo 99 del Código de Planificación y Finanzas Públicas.

3.2 Proyecto del Asambleísta Vethowen Chica

El proyecto de reforma propuesto por el Asambleísta Vethowen Chica tiene tres puntos de interés:

3.2.1 Desconcentración

El proyecto se sugiere reformar la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, a fin de insertar la figura de la desconcentración administrativa, pero esta propuesta no ha sido justificada. El artículo 83 de la LOCGE ya faculta al Procurador General para que pueda dictar los acuerdos y regulaciones necesarias para aplicar procesos institucionales de desconcentración, adicionalmente, disposiciones previstas en los números 22 y 23 del artículo 31, los artículos 36 y 95 de la LOCGE han permitido a la actualidad expedir una serie de normativas que han permitido la desconcentración del organismo. Además, es importante especificar que el proyecto confunde dos térmi-

² Art. 204 CRE.

nos sobre el control que realiza este organismo como lo son la pre-determinación y la determinación de responsabilidades, las cuales serían asignadas a las Auditorías Internas y a los Directores Regionales de la Contraloría General del Estado, atendiendo a un criterio de desconcentración de funciones; sin embargo, esto podría generar un efecto contrario al perseguido y podría afectar al principio del debido proceso, ya que serían los mismos funcionarios que realizan la pre-determinación de responsabilidades, quienes las determinen y las confirmen.

Se pretende reformar el artículo 2 de la LOCGE, sin considerar que el texto ya fue objeto de reforma.³

En lo que tiene que ver con la reforma planteada al artículo 83, cabe mencionar que dicha disposición, en los términos propuestos, ya se encuentra regulado en la propia LOCGE y en la Constitución de la República, como quedó analizado anteriormente.

3.2.2 Responsabilidades

En lo concerniente a las responsabilidades de los funcionarios de la Contraloría General, la reforma busca establecer que los auditores en el ejercicio de sus funciones respondan administrativa, civil y penalmente por sus acciones u omisiones, desconociendo que tanto el artículo 86 de la LOCGE, cuanto el artículo 233 de la Constitución ya prevén las consecuencias que se desprenden del ejercicio indebido de las facultades de control, lo cual se ha establecido no solo para las autoridades y auditores de la Contraloría General, sino en general para todo el organismo.

Así mismo se considera, que esta reforma podría tener serios problemas respecto a la presunción de inocencia, bajo los términos previstos en el artículo 38 de la LOCGE en concordancia con el número 2 del artículo 76 de la Constitución de la República. En tal sentido, la reforma propuesta nada aporta a lo ya previamente establecido en la ley. Cosa distinta a lo que ocurre con las sanciones disciplinarias a las que están sometidos los funcionarios de la Contraloría General, lo que se encuentra plenamente establecida en la ley de la materia, por lo que no es posible que se confunda las sanciones de carácter disciplinario previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público, con las sanciones aplicables como consecuencia de la determinación de responsabilidades administrativas por parte de la Contraloría General; sin embargo, el proyecto de reforma podría estar confundiendo las sanciones al proponerse la reforma en el artículo 46 y 48 de la vigente LOCGE.

En lo pertinente a la publicidad que busca conseguir la reforma, respecto de los informes de auditoría, es importante establecer que, tal como se dejó sentado, los informes o exámenes especiales que se desprendan de acciones de control llevados a cabo por la Contraloría General constituyen documentos públicos una vez que hayan sido aprobados por la autoridad competente, que para el caso concreto es el Contralor General o su delegado, tal como bien lo dispone la propia LOCGE en su artículo 26. Además estos documentos, conforme lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, están sujetos al principio de publicidad de la información, por lo que la solicitud y entrega de los mismos deben cumplir con los requisitos o procedimientos señalados por la citada norma legal, cosa que no sucede con los borradores de los informes que, por tratarse de documentos con carácter de provisional, se encuentra

³ Ver suplemento del R.O. de 1 de agosto de 2009.



limitada su divulgación a los particularmente involucrados, puesto que dicha información cuenta con la calidad de confidencial conforme los términos del artículo 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En complemento de lo anterior, es importante resaltar que tanto los resultados de los informes de auditoría como los exámenes especiales realizados por la Contraloría General del Estado deben ser publicados por la propia entidad examinada en su página web tal como lo dispone la letra h) del artículo 7 de la Ley de Transparencia, obligación que también debe ser cumplido por la Contraloría General conforme a la letra q) del mismo artículo.

La reforma, además, intenta que los informes practicados por la Contraloría General, tengan el carácter de prueba “plena” dentro de los procedimientos administrativos o judiciales, lo que sería un intento por revestir al Sistema de Control Externo, de un aspecto probatorio que existió en la aplicación de la prueba tasada que ya no existe en nuestra legislación. Además de conferirle al informe la calidad de prueba se estaría contrariando las reglas generales de la prueba en materia procesal penal, en particular que la prueba debe ser solicitada, ordenada y actuada dentro de la etapa del juicio y valorada de conformidad a la sana crítica.

Sin embargo de lo anterior, la LOGGE en su artículo 39, actualmente ya dispone que las evidencias de determinación de responsabilidades además de ser suficiente, competente y pertinente, debe reunir los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio. En todo caso, los informes de auditoría en los cuales se desprendan indicios de responsabilidad penal ya cuentan con procedimientos y trámites previstos en el artículo 65 de la LOGGE.

Es importante, además, analizar que el proyecto pretende reformar el artículo 71, con el fin de que se introduzca la figura de imprescriptibilidad de la facultad que tiene la Contraloría General respecto del pronunciamiento sobre las actividades de las instituciones del Estado, los actos de las personas sujetas a la LOGGE, así como determinar responsabilidades; para los casos en los que exista indicios de la existencia de delitos como el de peculado, cohecho y concusión y enriquecimiento ilícito. Dicha reforma podría estar revestida de problemas técnicos, toda vez que es principio en Derecho Administrativo que las facultades de la Administración cuando han vencido los plazos o términos, caducan, más nunca prescriben, ya que en el caso de la primera es necesario únicamente el transcurso del tiempo previsto en la norma, mientras que en el caso de la prescripción puede ser interrumpida, situación que en la Administración no procede. Esto además debe ser concordado con el artículo 233 de la Constitución de la República, que prevé plenamente la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal en contra de las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, respecto de las responsabilidades por peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, no se refiere a la facultad de la Contraloría, y así se estaría transgrediendo las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Carta Fundamental.

3.2.3 Plazos

En lo concerniente a las reformas planteadas sobre los artículos 49, 53, 56, 61, 63 y 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que proponen reformar los plazos para diferentes procedimientos, no existe en la exposición de motivos datos estadísticos que puedan fundamentar la necesidad de su reducción para conseguir

eficiencia y eficacia. Más bien, de la experiencia de la Contraloría, algunos de estos plazos son insuficientes cuando se trata de asegurar el derecho a la defensa de los involucrados.

Las reformas planteadas se pueden resumir de la siguiente manera:

1. En lo concerniente a las responsabilidades administrativas se reduce el plazo de 30 días a 15 para que los administrados, ejerzan su impugnación de sede judicial.
2. El plazo para contestar la determinación de 60 a 30 días.
3. Para el reintegro de 90 a 30 días.
4. El plazo para la emisión del acto resolutorio de la Contraloría de 180 a 90.
5. El plazo para la expedición de la resolución del recursos de revisión de 60 a 30 días.
6. Para analizar la procedencia de la interposición del recuso, de 60 a 15 días.

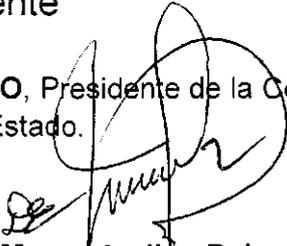
Pero –como ya se expuso- no se justifica acortar los plazos.

4 Resolución

Con los antecedentes y análisis realizados, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, RESUELVE aprobar el presente informe para primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

5 Asambleísta ponente

Dr. MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.



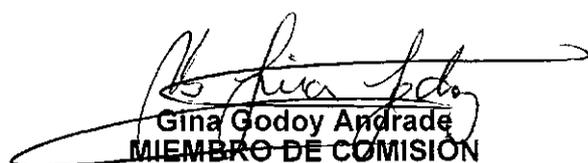
Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE

Henry Cuji Coello
VICEPRESIDENTE

Luis Almeida Morán
MIEMBRO DE COMISIÓN



Rosana Alvarado Carrión
MIEMBRO DE COMISIÓN



Gina Godoy Andrade
MIEMBRO DE COMISIÓN

César Gracia Gámez
MIEMBRO DE COMISIÓN

Mariangel Muñoz Vicuña
MIEMBRO DE COMISIÓN

Marisol Peñafiel Montesdeoca
MIEMBRO DE COMISIÓN

María Paula Romo Rodríguez
MIEMBRO DE COMISIÓN

Vicente Taiano Alvarez
MIEMBRO DE COMISIÓN

Xavier Tomalá Montenegro
MIEMBRO DE COMISIÓN



ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que la Constitución de la República 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.

Que el artículo 99 del Código de Planificación y Finanzas Públicas publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010, señala que los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación específica;

Que en virtud de lo expuesto las aportaciones del cinco por mil que deben efectuar a favor de la Contraloría General del Estado las instituciones señaladas en la letra a) del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado constituyen en esencia una preasignación presupuestaria contraria al orden constitucional.

Que de conformidad con el artículo 298 de la Constitución de la República del Ecuador está prohibido otras preasignaciones presupuestarias distintas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior y a la investigación, ciencia, tecnología e investigación.

En uso de las facultades establecidas por la Constitución de la República del Ecuador, expide lo siguiente:

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado



Artículo Único.- Sustitúyase el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por el siguiente:

"Artículo 30.- Presupuesto.- La proforma del presupuesto anual de la Contraloría General del Estado se remitirá oportunamente al Ministerio de Finanzas para su ulterior aprobación por la Asamblea Nacional, conforme lo ordenado en los artículos 292 y 295 de la Constitución de la República del Ecuador.

El presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará con:

- a) Las asignaciones que constan en el Presupuesto General del Estado;
- b) Los ingresos previstos en otras disposiciones legales;
- c) Los recursos de autogestión; y,

d) Otros ingresos.”

Disposición final: Esta reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Razón: Siento como tal, que el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión de 27 de febrero de 2012.- Quito, 27 de febrero de 2012.- Lo certifico.



Dr. Richard Ortiz Ortiz

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**