

## RESPONSABILIDADES CIVILES POR MAL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

### CIVIL RESPONSIBILITIES FOR BAD MANAGEMENT OF PUBLIC FUNDS

**Bonilla Diego<sup>(1)</sup>; Samaniego Delia<sup>(2)</sup>; Beltrán Edison<sup>(2)</sup>**

<sup>(1)</sup>Unidad Judicial Multicompetente San Miguel de Bolívar, San Miguel - Ecuador.

<sup>(2)</sup>Fiscalía Provincial de Bolívar, Pichincha y Espejo, Guaranda - Ecuador.

Email: [samaniegod@fiscalia.gob.ec](mailto:samaniegod@fiscalia.gob.ec)

---

**Resumen:** *El mal manejo de Fondos Públicos, es un tema que actualmente se encuentra en boga en el mundo, más aún en Sur América, donde países como Colombia, Perú, Argentina, y por supuesto el Ecuador se han visto inmiscuidos en este engorroso escándalo que nos hace ver como uno de los países con un alto nivel en corrupción, y como evidencia tenemos el claro ejemplo con Odebrecht.*

*Estas anomalías son puestas a la luz, gracias al control que se realiza en las Instituciones Públicas, la Contraloría General del Estado, como todo tiene su proceso este inicia antes, durante y después de la ejecución de una obra o contrato.*

*Para poder determinar que es una responsabilidad hay que tener claro que es un control y resumiremos diciendo el control es un acto donde se verifican que los procesos cumplan los lineamientos establecidos en las normativas vigentes, y que la responsabilidad es consecuencia de este acto, es decir si mediante el control encuentra anomalías, existirá una determinación de responsabilidades para quienes administren recursos públicos, directa o indirectamente.*

*Las responsabilidades están normadas por la institución de control, es decir por la Contraloría General del Estado quien por tener potestad exclusiva está facultada para ello.*

*¿Existen algunas incógnitas como cuál es el grado de responsabilidad tienen los funcionarios públicos y cuáles son las sanciones a imponerse?, por ello es menester conocer este tema para conocer sobre las responsabilidades que existen en cuanto al mal manejo de fondos públicos.*

**Palabras Clave:** *Fondos Públicos, exclusividad, control, verificación, administración.*

---

*Recibido: 8 de enero de 2019*

*Aceptado: 28 de junio de 2019*

*Publicado como artículo científico en Revista de Investigación Talentos VI(1), 85 - 92*

**Abstract:** *The mismanagement of Public Funds, is an issue that is currently in vogue in the world, even more in South America, where countries like Colombia, Peru, Argentina, and of course Ecuador have been involved in this cumbersome scandal that we It makes us look like one of the countries with a high level of corruption, and as evidence we have the clear example with Odebrecht.*

*These anomalies are brought to light, thanks to the control that is carried out in Public Institutions, the Comptroller General of the State, as everything has its process that begins before, during and after the execution of a work or contract.*

*To be able to determine what is a responsibility, it must be clear that it is a control and we will summarize saying control is an act where the processes are verified to comply with the guidelines established in the current regulations, and that the responsibility is a consequence of this act, that is, if the control finds anomalies, there will be a determination of responsibilities for those who administer public resources, directly or indirectly.*

*The responsibilities are regulated by the control institution, that is, by the General Comptroller of the State who, because they have exclusive power, is empowered to do so.*

*There are some unknowns such as what is the degree of responsibility have public officials and what are the sanctions to be imposed? Therefore, it is necessary to know this topic to know about the responsibilities that exist regarding the mishandling of public funds.*

**Keywords:** *Public Funds, exclusivity, control, verification, administration*

## I. INTRODUCCIÓN

Al referirnos a la Responsabilidad Civil, denotamos que este tema está contemplado en materia Administrativa, por tanto, es menester tener claros diferentes conceptos que nos permitirá desarrollar de mejor manera esta investigación.

Para muchos será desconocido que es una responsabilidad civil, por tanto, resumiremos que es la obligación de reparar algún tipo de pérdida, el mal ocasionado sea por culpa u omisión.

Al ser la Constitución la norma suprema según lo establecido en el Art. 424 del mismo cuerpo legal, ésta contempla de forma general

diferentes atribuciones y prohibiciones, por ejemplo el Art. 233 de la Constitución de la Republica del Ecuador (en adelante CRE), es claro en estipular que los funcionarios públicos son responsables por todo lo aquello realizado en el ejercicio de sus funciones sea por acto u omisión, siendo responsables directos del manejo y administración de fondos, recursos y bienes públicos.

La Contraloría General del Estado es la institución que ejerce el control del manejo y administración de los fondos, recursos y bienes del Estado, por tal razón es quien realiza esta actividad, misma que después arroja resultados y estas serían las responsabilidades, determinadas a quienes participaron directa o

indirecta con aquella administración, citaré un ejemplo que resumirá lo que he mencionado: La administración de la Casa de Salud “Los Tigres” perteneciente al MSP, adquiere medicamentos, mediante designación directa del proveedor, sin considerar que los montos excedían y debían realizarse por subasta inversa, a los 6 años la Contraloría General del Estado interviene mediante una auditoría de gestión a esa casa de salud, descubriendo esta falta en el proceso de adjudicación, por tanto se determina la responsabilidad para todos quienes intervinieron en el proceso.

Como podemos observar de forma sencilla se establece que es una responsabilidad dentro del sector público, para determinar responsabilidades nos enmarcaremos en la CRE, en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE) y el reglamento de responsabilidades.

El objetivo general es establecer que son las responsabilidades Civiles, y como están determinadas en la Ley, por el mal manejo de fondos públicos, por ello es importante determinar que es una responsabilidad y como está determinada. Establecer los factores para el establecimiento de las responsabilidades. Y determinar el fundamento de la responsabilidad civil y sus tipos.

En los objetivos planteados establecimos tres, el primero que consiste en establecer que es una responsabilidad, la misma que de manera general ya lo habíamos mentado, pero para citar su concepto tomaremos del Diccionario Jurídico del Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, que señala que la responsabilidad es “Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro,

la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.”<sup>1</sup>, como podemos observar este concepto abarca aspectos morales, porque cita que por necesidad individual de reparar algo en la que no se actuó bien.

El sector público, está en constante responsabilidad desde el momento en que asumen un cargo, ya que servir también es parte de esto, pero al manejar recursos estatales existe más responsabilidad, de lo contrario, luego vendrán las consecuencias cuando la institución que ejerce control encuentre anomalías dentro del ejercicio de sus funciones sean estas por acciones u omisiones, inclusive esta responsabilidad no termina, ni estando fuera de la institución.

Pero que es la Acción, quizá se venga a la mente que es el hecho de realizar algo, por supuesto, es una actividad que realizan, esta se vuelve contra viniente cuando esta contraria a lo permitido por la ley considerando que esta es permisible, prohibitiva y mandante.

Y la omisión es aquello que omitimos, es decir que dejamos de hacerlo, pese a estar obligados por la ley a realizarlo, esta omisión puede ser de dos tipos culposa e intencional.

La primera cuando no haya diligencia y cuidado en realizar algo y la segunda cuando se realiza con la consigna de hacer daño.

En los cargos públicos, muchas veces no existe la consigna de dañar lamentablemente la falta de experiencia hace que tengamos consecuencias perjudiciales, tanto así que en la actualidad la Contraloría General del Estado, recuperó USD 350 millones para las arcas del Estado Ecuatoriano, y esto gracias

<sup>1</sup> CABANELLAS DE TORRES, G. *Diccionario Jurídico*

al control que esta institución realiza para verificar que los recursos del Estado sean manejados de forma correcta.

Es responsabilidad de todos cuidar el dinero, sabiendo utilizarlo de manera adecuada, y dejando de lado la corrupción, aún falta recuperar 854 millones de dólares, lo que hace ver cuánto dinero es mal utilizado que luego debe ser devuelto para subsanar algo que hicieron mal.

En el segundo objetivo nos planteamos cuales son los factores que hacen establecer las responsabilidades, y deberíamos enfocarnos a:

- Los deberes y obligaciones que resultan de ser servidores públicos y que están normados por las leyes tanto para las contrataciones como para el actuar en dicha calidad.
- Lamentablemente el abuso de poder se ve reflejado cuando existen decisiones o jerarquías de los servidores públicos.
- La importancia del servicio que emanamos, recordando siempre que es necesario dejar de ser un servidor, para convertirnos en serviciales.
- El grado de participación en el hecho o en la omisión, porque no puede ser tratado el que lo realizo, lo ejecuto y lo planeo al que no informo a tiempo.
- Todas las responsabilidades determinadas son consecuencia de un hecho o una omisión.

¿Pero cuál es el objetivo de imponer una responsabilidad?

Es resarcir el daño ocasionado, al perjuicio ocasionado, siendo así que el Estado ejerce

un poder punitivo, por ejemplo, sanciona la conducta antijurídica a aquellos quienes inobservaron lo estipulado en la normativa legal, pero siempre en relación al daño ocasionado.

Otra cuestión a ser tomada en cuenta es el reparar el daño o perjuicio, ya sea este por pérdida o falta de conservación de los recursos de una entidad, obliga a los funcionarios la reparación o restitución de ciertos bienes, cabe realizarnos una interrogante, ¿Qué sucede si nos roban un bien del Estado, pese a que se realizó la denuncia respectiva?, seguramente diríamos que nos deslindamos de la responsabilidad, pero mi criterio muy personal, considero que no, ya que, el Estado jamás pierde y si después de denunciar y no encontrar elementos de convicción, solicita el archivo el fiscal y el juez lo concede, pero que pasa con los bienes perdidos, los funcionarios públicos deberían restituir dichos bienes, no sabemos por qué la administración, muchas de las ocasiones pasa por alto estas pérdidas y simplemente justifican con el archivo del juez, y es aquí donde discrepo porque la ley es para todos, por tanto, debería aplicarse sin parcialidad, debiendo disponerse la restitución del bien perdido, siempre y cuando no se haya justificado el robo perpetrado.

Es menester conocer cuáles son los efectos de las Responsabilidades, y diremos que, al existir un incumplimiento de las obligaciones, da un resultado antijurídico, lo que produce la culpabilidad del obligado y denota la mal voluntad consciente de ocasionar un daño y de realizar un acto no permitido.

La responsabilidad tiene una clasificación tanto por sujetos y por el objeto, por esta

razón diremos que los primeros pueden ser responsables los principales y los subsidiarios, así como los directos y solidarios.

Los Principales y subsidiarios, son aquellos responsables, en las que están obligados en primer lugar, a dar, hacer o no hacer alguna cosa, y subsidiario cuando una persona queda obligada en caso de que el principal incumpla con su obligación, en la determinación de la responsabilidad.

Los Directos y solidarios, los directos son también los individuales y es cuando recae sobre la persona, que por razones de su cargo incumple una actuación u obligación; y para los subsidiarios tenemos como norma el Código Civil, en cual establece que las obligaciones de los responsables solidarios son indivisibles es decir están ligados, por lo que se interpretará que la responsabilidad puede recaer en dos o más personas, en la que por su decisión han producido un perjuicio o irregularidad dentro de la administración.

Las Responsabilidades por el objeto data en administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Estas reflejan que existe ilegalidad, perjudicial o dolosa de quienes administran las instituciones públicas, debiendo considerar que los actos u omisiones son atribuibles a los servidores públicos o terceros para poder determinar algún tipo de responsabilidad civil, penal, culposa o administrativa.

Trataremos en específico lo relacionado con la responsabilidad Civil y diremos que es aquella cuando por acción u omisión un funcionario público ha causado un perjuicio a la institución, ya sea en procesos de contratos,

de ejecución de obras, y en el manejo de recursos económicos.

Según el Art. 52 de la LOCGE la responsabilidad Civil es “Una acción u omisión culposa, aunque no intencional de un servidor público o de un tercero... de un acto administrativo sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.”<sup>22</sup>

La Responsabilidad Civil Culposa, su fundamento legal se basa en lo estipulado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 53 de la Ley de la Contraloría General del Estado y es para todos aquellos que estén vinculados con la Administración Pública, cuya responsabilidad, podría estar comprometida, estableciéndose glosas, solidariamente con los funcionarios que causaron un perjuicio.

Estableceremos que el sujeto activo es quien cause el daño o perjuicio y como ya hemos visto le tocara reparar el daño, en tanto que el sujeto pasivo es considerado como quien sufre el daño en sus recursos, es decir la institución y el mismo Estado.

Cuando se da este tipo de responsabilidades, los encargados de imponer las sanciones son los del Área de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, y la Ley pertinente determina dos tipos de responsabilidad civil como son mediante la glosa y la orden de reintegro.

Al existir glosas existen diferentes motivos por los que estas se originan entre ellos tenemos:

<sup>22</sup> LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, Art. 52.

- El daño o desaparición de suministros y materiales, bienes muebles y otros valores.
- Egresos injustificados, que causaron reducción en los recursos financieros de la entidad.
- Aquellos préstamos o anticipos de sueldos no recuperados.
- Falta de recaudación en los recursos de la institución.
- Pagos de multas, o de interés ocasionados por la negligencia del servidor que debería realizar los pagos a tiempo.

Cuando haya existido incumplimiento sea de forma total o parcial de los contratos de ejecución, tanto de obras civiles, como de servicios.

Cuando haya exceso de pago en la adquisición de bienes, servicios, en remuneraciones, entre otros.

En tanto que los motivos para las órdenes de reintegro pueden ser:

Cuando han realizado el pago de una cantidad de dinero a otra persona distinta del acreedor.

Cuando hayan realizado un pago o transferencia de fondos sin motivación alguna, es decir sin fundamento legal ni contractual.

Cuando haya existido algún pago con error en el cálculo matemático de un valor.

Para sintetizar esto lo determinaremos mediante un cuadro donde se hará más comprensible este tema:

**TABLA I.**

Las Glosas y sus motivos

<b>Casos</b>	<b>Glosa</b>	<b>Orden de reintegro</b>
Fundamento	Egreso injustificado	Desembolso Indebido
Recursos	Materiales Financieros	Financieros
Forma	Glosa	Oficio
Análisis	Análisis completo del movimiento financiero	Análisis Razonable
Procedencia	Es discutible la culpabilidad de los sujetos responsables	La evidencia es definitiva
Procedimiento	Notificación y Resolución	Requerimiento de pago inmediato
Retención y Compensación	No	Si
Interés	Desde la fecha de notificación	Desde la Fecha del Desembolso

**Fuente:** Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

## II. MATERIALES Y MÉTODOS

La Metodología que se utilizó es la investigación Bibliográfica, ya que a través de los cuerpos legales se puede conocer acerca del tema objeto de estudio, también es menester indicar que esta investigación

es descriptiva, en razón de que gracias a ella describiremos lo relacionado con el tema y por último es una investigación de tipo correlacionar, pues permite establecer la relación entre la causa y el efecto es decir cuáles son las responsabilidades civiles, por el mal manejo de fondos públicos.

### III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Contraloría General del Estado desde enero del 2007 ha recuperado 350 millones de dólares, este dinero ingresa a las arcas estatales, como es de conocimiento la Contraloría cumple con una programación anual de control, y por lo general las entidades del país constan en esta planificación, pero con más frecuencia aquellas del sector estratégico.

Estas auditorías inician con una orden de trabajo, en el cual se establece el alcance y el periodo, es decir, el motivo de lo que se observará y se hará el control y desde que periodo de tiempo, por ejemplo durante el año 2016 hasta el 2018, pero como todo tiene su proceso se debe cumplir con dichos pasos, así primero inician con la notificación de los involucrados, que pudiesen ser servidores públicos, o terceros que hayan estado inmersos en el manejo de fondos y recursos económicos.

El propósito es realizar un estudio de la información que les permita encontrar hallazgos sobre un mal uso de fondos, en caso de existir anomalías el debido proceso deberá estar presente en todo momento, por lo que se procederá a notificar a los involucrados para que presenten sus descargos. Cuando haya llegado hasta esta fase se produce una lectura del informe borrados, y se da un plazo, a fin de subsanar la información, consecuentemente se elabora un segundo informe, en el cual existirá un descargo final, cuando este llega a ser aprobado por la Contraloría General del Estado esta podrá establecer el tipo de Responsabilidades que amerite, recordando que las Responsabilidades Civiles se

establecen cuando haya un perjuicio económico.

### IV. CONCLUSIONES

La institución de Control ha establecido desde el 2007 39409, responsabilidades civiles, de las cuales 26280 fueron glosas y 12129 órdenes de reintegro, después de haber realizado estudios se determina que en este periodo desde la fecha indicada ha existido el mayor número de responsabilidades civiles, en lo cual podemos darnos cuenta que ha existido un mal manejo de fondos públicos que han perjudicado al estado.

Cuando existe inconformidad con la determinación de responsabilidades, las personas involucradas pueden recurrir a un recurso de revisión en sede administrativa, y cuando se agota esta instancia se puede llevar este tipo de casos ante la justicia a través del Tribunal Contencioso Administrativo.

Obviamente las personas involucradas van a llegar a estas instancias de apelar ante el tribunal tanto así que desde el 20017. Han existido 2320 casos de los cuales apenas 392 han sido resueltos y aun el resto se encuentra en trámite.

Actualmente es evidente darnos cuenta como se ha manejado de pésima forma los recursos estatales, por ello hemos desencadenado en la corrupción, siendo uno de los países más inestables para la inversión, a qué punto hemos llegado, todo por beneficio de unos cuantos que lo único que han buscado es su lucro personal dejando de lado el bien común

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CABANELLAS G. Diccionario Jurídico Elemental (11va. Edición). Argentina Ed. Heliasta S.R.L.1993.
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. R.O.337 del 16 de mayo de 1977. Ecuador.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.12 de junio del 2002. Quito. Ecuador.
- Normas ecuatorianas de Auditoria Gubernamental, publicadas en el R.O. 6. Ed. Especial 10 de octubre de 2002. Ecuador.
- Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. R.O-598-3S. 30 de septiembre del 2015. Quito. Ecuador.
- Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado R.O-404 de 23 de agosto del 2014. Quito. Ecuador.
- Reglamento de responsabilidades. R.O.386, de 27 de octubre de 2006. Quito. Ecuador.
- Reglamento para la elaboración, trámite y aprobación de informes de auditoría gubernamental, predeterminación de responsabilidades y su notificación. R.O. 713 primer suplemento 2016. Quito. Ecuador.