

Debido proceso y control del gasto público: modelos comparados y alternativas institucionales para el Ecuador

Due Process and Public Expenditure Control: Comparative Models and Institutional Alternatives for Ecuador

Felipe José Palacios Quezada*
Universidad del Azuay
<https://orcid.org/0009-0004-4563-3423>

Fecha de recepción: 4 de febrero de 2026
Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2026

Resumen

El modelo ecuatoriano de control externo del gasto público concentrado en la Contraloría General del Estado presenta un déficit estructural de imparcialidad, ya que reúne en un mismo órgano la auditoría, la determinación de responsabilidades y, en ciertos supuestos, la ejecución de efectos patrimoniales. Esto sucede reconociendo que esta concentración tensiona el debido proceso y compromete la legitimidad del control, incrementando así el riesgo de arbitrariedad selectiva o instrumentalización política. Este artículo, con base en estándares internacionales y en el marco constitucional ecuatoriano, realiza un diagnóstico del diseño vigente y evalúa recientes reformas. Además demuestra que la actual separación es mayormente intra-orgánica y no elimina el riesgo del sesgo institucional derivado de un “circuito funcional completo” bajo una misma cadena jerárquica con competencias que no contribuyen a la imparcialidad. A partir de un estudio del Derecho comparado, se sistematizan las tipologías de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*Westminster*, napoleónica/jurisdiccional y colegiada) y se valoran alternativas institucionales para el Ecuador. La propuesta preferente es un órgano administrativo colegiado sin jurisdicción contable plena, debido a su capacidad para reducir la arbitrariedad gracias a la deliberación plural. Por otro lado, se asegura la separación decisoria efectiva manteniendo un control judicial contencioso administrativo robusto.

Abstract

Ecuador's external public spending oversight model, concentrated in the Office of the Comptroller General of the State (*Contraloría General del Estado*), exhibits a structural impartiality deficit insofar as it concentrates within a single body the audit function, the determination of administrative and financial liabilities, and, in certain cases, the enforcement of resulting pecuniary effects. This concentration strains due process and undermines the legitimacy of external control, thereby increasing the risk of selective arbitrariness or political instrumentalization. Drawing on international standards and Ecuador's constitutional framework, the article diagnoses the current institutional design and assesses recent reforms, showing that the existing separation of roles remains largely intra-organizational and does not remove the risk of institutional bias stemming from a “complete functional circuit” operating under a single hierarchical chain of command with powers that do not secure impartiality. On the

*Estudiante de Derecho en la Universidad del Azuay. Cursó el Diplomado Internacional “Public Law and Economics” (Universidad Católica de Cuenca, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Autónoma de Chile y la Asociación Latinoamericana de Derecho y Economía). Complementa su formación con programas de liderazgo y formación política (Polis; PDG Consulting). Participó como “Parlamentario Andino por un día” (2024).

basis of comparative law, it systematizes the main typologies of Supreme Audit Institutions (the Westminster model, the Napoleonic/jurisdictional model, and the collegiate model) and evaluates institutional alternatives for Ecuador. The preferred proposal is an administrative collegiate body without full accounting jurisdiction, given its capacity to curb arbitrariness through plural deliberation, ensure effective decisional separation, and preserve robust judicial review before the contentious-administrative courts.

Palabras clave:

control del gasto público, Contraloría General del Estado, Tribunal de Cuentas, Entidades Fiscalizadoras Superiores, debido proceso, independencia institucional

Keywords:

public spending control, Comptroller General's Office, Court of Auditors, supreme audit institutions, due process, institutional independence

Introducción

Dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, el control del gasto público es un pilar fundamental que, para su óptima regulación, no se debe agotar en discursos anticorrupción, sino en un arduo análisis acerca de la distribución de competencias para producir resultados verificables sin erosionar garantías básicas dentro de un Estado de Derecho. Según Guillermo O'Donnell, un elemento clave para el republicanismo es la existencia de "horizontal accountability" que consiste en la presencia de órganos legalmente habilitados, autorizados y capacitados para la fiscalización rutinaria y sanción, por lo que deben contar con suficiente autonomía.¹ Es por este motivo que se debe realizar una profunda reflexión sobre el diseño de control del gasto público en el Ecuador.

La discusión institucional contemporánea en el plano doctrinal y técnico del control externo durante la fiscalización pública cuenta ya con un amplio desarrollo. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, de la cual la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) es miembro de pleno derecho, ha emitido distintos estándares técnicos aplicables. Entre ellos se encuentra la "Declaración de Lima" (INTOSAI-P1) considerada como la "Magna Carta de la auditoría gubernamental externa". La misma, determina que es necesaria una independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS) no solo en el ámbito funcional, sino también financiero y gerencial/administrativo.² Asimismo, la Declaración de México (INTOSAI-P 10) recoge ocho principios para garantizar esta independencia, entre ellos sobresalen la necesidad de un marco constitucional y legal eficaz, la independencia de las autoridades superiores de las EFS, un mandato suficientemente amplio, facultades para auditar y autonomía institucional.³ Bajo esta misma línea, resalta la Resolución 69/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en donde se reconoce que las EFS solo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa.⁴ Como mencionó Jaime Rodríguez Arana, es indispensable que los integrantes del órgano decisorio, unilateral o colectivo, según los casos, estén investidos de imparcialidad objetiva. Y no solo que estén revestidos formalmente de esta condición, sino que materialmente puedan desempeñar sus funciones con garantías reales de imparcialidad objetiva.⁵

Estos estándares fijan una vara analítica exigente, puesto que el órgano de control externo concentra impulso procedimental, prerrogativas de auditoría y potestad sancionadora. Por ello, requiere de una independencia de hecho (capacidad real de actuar) y de derecho (garantías normativas). Esta independencia es una condición de legitimidad para su función de control. Sin la misma existen riesgos graves para el Estado de derecho, como la impunidad administrativa o la instrumentalidad política del control externo, generando así arbitrariedad selectiva.

1. Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal", *Estudios Políticos*, n.º 19 (abril 2013): 26, <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1998.19.37205>.

2. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *INTOSAI 40: Transparencia, Rendición de Cuentas y Buena Gobernanza. 40º Aniversario de la Declaración de Lima (1977-2017)* (INTOSAI, 2017), 1-28.

3. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS* (INTOSAI, 2019), 6-12.

4. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 69/228: Promover y fomentar la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores* (Naciones Unidas, 2014), 2.

5. Jaime Rodríguez Arana, "Prólogo", en *Presunción de inocencia e imparcialidad objetiva en el procedimiento administrativo sancionador*, de Pierino Stucchi López Raygada (Lima: Palestra Editores, 2023), 8.

Potestad sancionadora, debido proceso y garantías aplicables

Para este análisis, se debe considerar que la potestad sancionadora se encuentra contenida en el *ius puniendi estatal*, con distintas garantías y rasgos que la diferencian de la sanción penal.⁶ A pesar de ello, como lo delimita Andrés Moreta, es necesario recalcar que en el contexto ecuatoriano son aplicables garantías propias del proceso penal al proceso sancionador.⁷ Por lo tanto, se debe respetar el debido proceso legal. En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución manda que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso. Este incluirá distintas garantías básicas.

En el Ecuador, la Constitución entiende a la Contraloría General del Estado como un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.⁸ Entre sus facultades nos encontramos con la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, como también indicios de responsabilidad penal.⁹ Además, cuenta con su propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE). Por lo que este organismo al no solo dirigir el sistema de control administrativo, sino determinar responsabilidades, genera que el debate acerca de la separación de funciones, garantías procedimentales y legitimidad institucional cobre especial relevancia.

Antes de adentrarnos en la discusión del nuevo diseño de control, debemos comprender su importancia en el constitucionalismo desde el "garantismo". Luigi Ferrajoli lo define como el conjunto de límites y vínculos impuestos a todos los poderes públicos y privados. Esta doctrina busca tutelar, mediante la sujeción a la ley y a los derechos fundamentales, tanto las esferas privadas como la pública.¹⁰ En este sentido, se identifica que el garantismo necesita del constitucionalismo para hacer realidad su programa ilustrado. Por su parte, el constitucionalismo se alimenta del proyecto garantista para condicionar la legitimidad del poder. Dicho condicionamiento exige el cumplimiento de pautas morales que se condensan en los derechos fundamentales.¹¹ En el propio control externo, la evaluación, desde su perspectiva de legalidad, es una figura jurídica que adquiere naturaleza de garantía institucional. La misma constituye la salvaguarda de derechos de los ciudadanos y potencia su relación de confianza en los gestores públicos.¹² Es por esta función de garantía institucional que el diseño del control externo debe funcionar con base en distintos principios, que se convierten en criterios operativos para evaluar el modelo vigente y analizar cualquier otra alternativa institucional de control.

Reconociendo que la Constitución, en su artículo 226, constituye el principio de legalidad al delimitar que 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. Dentro del Derecho administrativo, es necesario comprender que las actuaciones administrativas están dotadas de los valores intrínsecos que han inspirado la expedición de dichos

6. Raúl Letelier Wartenberg, "Garantías penales y sanciones administrativas", *Política Criminal* 12, n.º 24 (diciembre 2017): 671, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>

7. Andrés Moreta, *Derecho Administrativo ecuatoriano*, (Legalité, 2023), 604.

8. Ecuador, Constitución de la República, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 211.

9. Id., art. 212.

10. Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho* (Madrid: Trotta, 2011), 188.

11. Luis Prieto, "El Constitucionalismo de los derechos", en *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogido*, ed. Miguel Carbonell (Trotta, 2007), p. 213

12. Paloma Biglino Campos y Juan Fernando Durán Alba "Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas" *Revista Española de control externo* X, N° 30 (2008): 180, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922609.pdf>

instrumentos normativos. Por este motivo, en el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA) nos encontramos con un principio de legalidad objetiva o también llamado principio de juridicidad. Esto implica no solamente una sujeción de la actuación administrativa a otras normas de jerarquía superior a la ley como es la Constitución y los tratados internacionales, sino revestir dicha actuación de justicia y razonabilidad.¹³ Es por este motivo que el diseño del control externo debe velar por el respeto de juridicidad. Ello debe ocurrir sin desconocer el principio de control del artículo 20 del COA. Esta norma determina que no se debe menoscabar las competencias del órgano controlado ni tampoco sustituirlo. Otro principio que adquiere especial relevancia es que el diseño de control externo debe respetar la transparencia. Así se establece en el artículo 227 de la Constitución y el artículo 12 del COA. Este último resalta el derecho de las personas a acceder a los registros, expedientes y archivos administrativos. Este principio de transparencia se convierte en una condición de legitimidad. Permite que las decisiones, hallazgos y razonamientos sean trazables y comprensibles para la ciudadanía. Asimismo, estos deben ser eficientes y eficaces.

Una de las mayores preocupaciones dentro del diseño institucional de control externo es realizar sus funciones asegurando el debido proceso. Asimismo, se deben garantizar las normas aplicables a la determinación de responsabilidades. La Constitución, en su artículo 76, manda que en todo proceso donde se determinen derechos y obligaciones se asegure el derecho al debido proceso. Este derecho incluirá distintas garantías básicas. Lo anterior cobra especial relevancia durante los procedimientos de determinación o predeterminación de responsabilidades en materia de control del gasto público, pues en ellos se determinan obligaciones patrimoniales, sanciones administrativas, glosas y multas.

Antes de delimitar las garantías fundamentales que requiere el modelo de control, se lo debe analizar bajo una visión doctrinaria, como menciona Cristián Román Cordero. El sometimiento de las sanciones administrativas a principios y garantías penales exige identificarlas con precisión. Se trata de un régimen jurídico específico y diferente del que se aplica a otros actos de gravamen.¹⁴ A pesar de ello, la propia Corte Constitucional Ecuatoriana, en su sentencia 10-20-CN/20, señala que todo procedimiento o decisión de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación en los derechos de una persona, debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal. Por lo que el contenido y alcance de las garantías del debido proceso, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, es también aplicable a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.¹⁵

En este momento debemos realizar una aclaración necesaria. Aunque la determinación de responsabilidades de la CGE se rige por un régimen especial, el COA excluye del procedimiento administrativo los trámites derivados del control de recursos públicos.¹⁶ Ello no significa que el control opere fuera de la potestad sancionadora estatal ni de sus garantías. Cuando la CGE determina responsabilidad administrativa, ejerce una manifestación del *ius puniendi*. Por lo que debe sujetarse a estándares de debido proceso y motivación reforzada. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, determina lo siguiente: "Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula 'Garantías Judiciales', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto". La Corte añade que se refiere al: "conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos".

13. Andrés Moreta, *Derecho Administrativo ecuatoriano*, 17.

14. Cristián Román Cordero, "El debido procedimiento administrativo sancionador", *Revista de Derecho Público*, n.º 71 (2014): 195, <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35692>

15. Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia No. 10-20-CN/20" (19 de agosto de 2020), Caso No. 10-20-CN, p. 24.

16. Ecuador, *Código Orgánico Administrativo* (COA), Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017, art. 134.

Concluye que: "cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal".¹⁷ A pesar de que la responsabilidad civil culposa tenga una lógica principalmente resarcitoria y los indicios penales no constituyan sanción, todos estos procesos inciden en derechos y obligaciones y, por tanto, quedan sometidos al Art. 76 de la Constitución. En consecuencia, el COA no actúa aquí como "código rector" del procedimiento, pero sus principios típicos del derecho sancionador administrativo pueden operar como estándares internos de contraste. Su fin es evaluar si el diseño analizado asegura una separación funcional real, imparcialidad objetiva y garantías del debido proceso, evitando que la especialidad normativa se traduzca en una reducción de garantías.

Diagnóstico del modelo ecuatoriano vigente: concentración funcional en la CGE

En el diseño institucional ecuatoriano, la CGE es un organismo técnico superior, es una persona jurídica de derecho público con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Se encuentra dirigida y representada legalmente por el Contralor General.¹⁸ La Constitución le asigna cuatro funciones medulares: 1) dirigir el sistema de control administrativo, lo que incluye la auditoría interna, externa y el control interno; 2) determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal; 3) expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones; y 4) asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite. Estas prerrogativas se encuentran desarrolladas dentro del artículo 31 de la LOCGE.

La LOCGE determina que la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría se realizan por medio del control interno y el control externo. Este último es competencia de la CGE.¹⁹ Esto resulta importante puesto que el "producto" de la ejecución del sistema de control produce efectos jurídicos que pueden llegar a incidir dentro de la esfera de derechos, obligaciones, patrimonio de las personas. Se debe reconocer que la auditoría gubernamental consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos. Por lo que, bajo un análisis del derecho administrativo, la CGE es un organismo de doble dimensión técnica y jurídica.

Finalmente, cuando el control deriva en obligaciones de pago o reintegro, existe incluso la posibilidad de ejecutar las obligaciones derivadas de resoluciones confirmatorias mediante la acción coactiva por parte de la CGE. La naturaleza jurídica de la coactiva se entiende como la atribución que el ordenamiento jurídico les otorga a ciertos servidores de la administración pública. Esta facultad permite cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido por la ley.²⁰ Lo que nos lleva a la conclusión de que el modelo actual no solo audita, sino también decide sobre la responsabilidad, así como ejecuta el cobro. Es decir, concentra un circuito funcional completo, en donde el mismo órgano inicia y dirige auditorías, produce recomendaciones obligatorias, determina responsabilidades administrativas y civiles culposas (además de los indicios penales) y puede llegar a ejecutar coactivamente la recaudación derivada de sus resoluciones.

Un primer problema de diseño está presente incluso antes de la determinación de la responsabilidad. Este se sitúa en el mismo ámbito de la auditoría. El artículo 26 de la LOCGE dispone que los informes se tramiten en 180 días improrrogables. Dicho plazo corre desde

17. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá" (2 de febrero de 2001), Serie C No. 72, p. 124.

18. Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* (LOCGE), Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002, art. 29.

19. Id., art. 18.

20. Andrés Moreta, *Derecho Administrativo ecuatoriano*, 641.

la emisión de la orden de trabajo hasta su aprobación. Una vez suscritos por la dirección competente, deben ser aprobados por el Contralor o su delegado en un término máximo de 30 días improrrogables. Este diseño concentra la aprobación del informe en el mismo órgano. Este documento es el insumo típico para la determinación de responsabilidades. Además, el artículo 39 de la ley atribuye a la CGE la potestad exclusiva en esta materia. La institución puede determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios penales. Esto refuerza el carácter concentrado del poder decisorio.

El 22 de enero de 2025 se expidió “Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado”. Este instrumento introduce una separación funcional interna. Tras la aprobación del informe de auditoría, se activan las etapas de predeterminación y determinación. En ellas intervienen la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades (en adelante DNPRES) y la Dirección Nacional de Responsabilidades (en adelante DNR), respectivamente. La DNPRES, con base en los informes aprobados, verifica la consistencia del expediente. Esta dirección aclara o rectifica inconsistencias que encuentre en los anexos e incluso puede llegar a predeterminar responsabilidades sobre estos hallazgos.²¹ Tras esto, la DNR emite la resolución motivada confirmando, desvaneciendo total o parcialmente la predeterminación.²² Este apartado constituye, de igual forma, un problema. A pesar de existir una «separación» por direcciones que parece cumplir con la imparcialidad constitucional, el procedimiento tiene debilidades. Debemos comprender que el sistema sigue basándose en el núcleo auditor como fuente de verdad técnica. Para la predeterminación y posterior determinación de responsabilidades, la base sigue siendo el informe de auditoría. Este documento es aprobado por el mismo Contralor que impone la sanción. Cuando la administración ejerce su potestad sancionadora, se debe asegurar la imparcialidad. De este modo, se evita que la autoridad actúe como juez de su propia causa.²³ Por estos motivos se puede mencionar que, aunque el reglamento mejora la trazabilidad de los procesos, mantiene rasgos estructurales que afectan el óptimo desarrollo del control externo. Esto se debe a que siguen contando con el mismo sesgo institucional que puede inferir en la decisión.

En la misma línea, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la CGE (Acuerdo 015-CG-2020) permite identificar que la “separación” que introduce el reglamento sigue siendo ineficiente. Esto se debe a que el diseño orgánico mantiene un hilo jerárquico y funcional continuo. Entre las funciones que este estatuto delimita al Contralor, este no solo dicta normativa sobre su control sino también ordena y aprueba los informes de contraloría, planifica, organiza, dirige, coordina y controla las actividades de la CGE, así como también determina, responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control.²⁴ Por su parte, el Subcontralor General concentra entre sus funciones el coordinar, evaluar y controlar las unidades bajo su dependencia y aprobar, previo conocimiento del Contralor General, los estudios y proyectos que elaboren las unidades administrativas, por otro lado, como su principal función el subrogar al Contralor.²⁵ Todas estas facultades claramente debilitan cualquier pretensión de “distancia” institucional entre quien audita o determina. Por lo que, en suma, el Estatuto muestra que, aún con división interna de roles, el modelo conserva un mismo tronco de dirección que audita, decide, revisa y ejecuta los efectos patrimoniales. Esto da como resultado la afectación a la imparcialidad de la decisión.

21. Ecuador, *Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial, Cuarto suplemento 727,22 de enero del 2025, art. 25.

22. Id., art. 45.

23. Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado*, 8.ª ed. (Fundación de Derecho Administrativo, 2006), 349.

24. Contraloría General del Estado, *Estatuto orgánico pro procesos de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial Especial 852, 05 de agosto del 2020, art. 8.

25. Id., art. 9.

Tipologías comparadas de EFS y lecciones para el Ecuador

El principal problema del modelo institucional ecuatoriano vigente es que concentra auditoría, determinación de responsabilidades y cobro, lo que tensiona la imparcialidad y las garantías del debido proceso. En consecuencia, el debate debe orientarse a reforzar la independencia y asegurar una separación real de funciones en el control externo. Bajo esta lógica, es necesario reconocer que existen distintos modelos de EFS. A través de un estudio del derecho comparado, nos encontramos principalmente con tres familias.

El primero es el modelo de *Westminster*, este es un organismo técnico de auditoría que se constituye por un ente unipersonal que no forma parte del poder judicial ni del poder ejecutivo. Por lo tanto, sus informes se centran en temas técnicos financieros y, en caso de encontrar presuntas irregularidades, deben remitir dichos informes a la jurisdicción ordinaria.²⁶ Este modelo se encuentra integrado por auditores profesionales y expertos técnicos que presentan informes periódicos sobre los estados financieros y las operaciones de entidades públicas. Esto sucede con menor énfasis en el cumplimiento legal que en el modelo judicial.²⁷ Además, no posee potestad sancionadora o jurisdiccional, sino que ejerce una función técnica e independiente de apoyo al control político.²⁸

El modelo judicial o napoleónico se caracteriza porque el órgano de control no solo audita, sino que además ejerce funciones jurisdiccionales. Incluso se puede desempeñar como un órgano consultivo.²⁹ Este combina la fiscalización con la función jurisdiccional para exigir la responsabilidad contable a los gestores públicos. Las EFS que adoptan este modelo actúan como tribunales administrativos o contables, con potestad sancionadora o, al menos, restitutoria. Sus miembros ejercen funciones jurisdiccionales bajo un estatuto de independencia y responsabilidad personal equiparable al de los magistrados.

Este modelo forma parte del sistema judicial y tiene independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. La EFS dicta sentencias sobre el cumplimiento de leyes y reglamentos por parte de los contables colegiados o las autoridades decisorias. También puede pronunciarse sobre las infracciones de las normas por los gestores públicos. Por otro lado, controla la periodicidad, la eficiencia y la eficacia de la gestión de las finanzas públicas. Esto se realiza, por ejemplo, informando anualmente sobre la liquidación del presupuesto del Estado o realizando cualquier tipo de auditoría.³⁰

En palabras de Pedro de Vega Blázquez, este es un órgano constitucional u órgano de relevancia constitucional de control técnico- jurídico, auxiliar en el ejercicio de la función económica y de control, sin perjuicio de su función jurisdiccional. Este autor identifica dos funciones principales del Tribunal de Cuentas. Primero está la función fiscalizadora, entendida como el sometimiento de la actividad económica-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. La misma ejerce esta función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. Existe también, la función del enjuiciamiento contable, con un estándar institucional de independencia y tecnificación.³¹

26. Gilles Miller, *Diferentes modelos de EFS*, *INTOSAI Journal* (Q2 2024) (2024): 16.

27. Banco Mundial, Índice de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Informe de síntesis general 2021 (BM, 2021); 11.

28. Santiago Martínez Argüelles, Guadalupe Fernández Espinosa y Laura Rodríguez Soler, "Evolución y desafíos de los modelos institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores en perspectiva internacional", *Revista Española de Control Externo* XXVII, n.º 80 (2025): 12, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10473631.pdf>

29. Carlos Ernesto Becilla Peñafiel, "Las resoluciones de destitución de la Contraloría General del Estado y su impugnación, más allá de la mera legalidad" (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021), 28-30. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8409/1/T3674-MDA-CP-Becilla-Las%20resoluciones.pdf>

30. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Guía práctica: Fortalecimiento de la colaboración entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Órganos Anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción* (UNODC, 2023), 87.

31. Pedro de Vega Blázquez, "La configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas en España", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1, núm. 1 (1999): 224, <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.1999.1.5568>

Por último, el modelo de Consejo, Colegiado o también llamado “De junta” se ha desarrollado principalmente en Alemania, así como en Europa Central y Oriental. Es un modelo de Entidades Fiscalizadoras Superiores que funcionan sobre la base de una organización colegiada independiente de las funciones ejecutivas y legislativas, por lo que se trata de un órgano administrativo no jurisdiccional. Su objetivo es reducir la arbitrariedad gracias a la deliberación y decisión plural en el órgano colegiado. Además, debemos recalcar que la revisión judicial se puede realizar a través de la vía contenciosa administrativa.

Es necesario remarcar la existencia de modelos “híbridos” que reúnen competencias y la arquitectura institucional de los distintos “modelos puros”. Resalta por ejemplo que en Sudamérica varias EFS siguen modelos híbridos, que toman como base el modelo *Westminster*. Los mismos se encuentran adscritos al parlamento pero que también tienen funciones jurisdiccionales.³² El modelo ecuatoriano cuenta con ciertas particularidades, puesto que parte de una estructura *Westminster* pura, ya que no es un órgano jurisdiccional y su forma es unipersonal. Sin embargo, en el sentido funcional, la CGE no se limita a auditar ni reportar, sino que acumula herramientas que se enmarcan dentro de la línea de *ius puniendi administrativo*. Otro ejemplo de esta hibridación es el control externo en Ghana, pues su diseño se describe como un modelo híbrido de una EFS de tipo de *Westminster* dotada de facultades sancionadoras.³³

El Doctor Pedro Fernández de Córdova definió el Derecho Comparado como la aplicación del método comparativo al estudio del Derecho. Recalcando como una de sus finalidades, como lo mencionan también tratadistas como Saleilles, Lamber, Levy Ullman, la de encontrar un medio práctico para mejorar el Derecho existente.³⁴ Bajo este contexto, el estudio del control externo y de su legislación comparada permite elevar su calidad, asegurar garantías y mejorar su diseño institucional.

El caso español es paradigmático puesto que positiviza una doble dimensión, la primera, una fiscalización técnica del sector público; y la segunda, el enjuiciamiento contable como jurisdicción especializada. La Constitución Española en su artículo 136 reconoce al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.³⁵ La ley Orgánica 2/1982 del 12 de mayo señala expresamente que el Tribunal cuenta con funciones de fiscalización externa y también de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. La primera encargada del procedimiento fiscalizador y la otra encargada de los procedimientos jurisdiccionales, introduciendo la idea de una jurisdicción propia. Por lo que la terminación del procedimiento se desplaza a una sede funcionalmente diferente, evitando que se constituya la lógica de juez y parte.³⁶ Con respecto al diseño institucional, la Ley 7/1988, del 5 de abril acerca del funcionamiento del tribunal de cuentas determina un diseño de separación funcional no meramente intra-orgánico. Esto sucede puesto que la ley separa la fiscalización en departamentos y unidades técnicas especializadas del enjuiciamiento que se encuentra integrado por consejeros. Los mismos conocen el procedimiento jurisdiccional, organizados a través de salas.³⁷ Por este motivo, no debemos confundirlo con el trabajo de la CGE, ya que dentro del modelo ecuatoriano, bajo el Reglamento de Determinación de Responsabilidades, opera una división interna de trabajo dentro de la misma contraloría. Esto sucede puesto que el procedimiento nace con base en

32. Gilles Miller, *Diferentes modelos de EFS*, *INTOSAI Journal* (Q2 2024) (2024): 16.

33. Banco Mundial, *Independencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (BM, 2021); 11.

34. Pedro Fernández de Córdova Álvarez, *Estudios de Derecho Comparado* (Corporación de Estudios y publicaciones, 1997), 27.

35. España, *Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado 311, 29 de diciembre de 1978, art. 136.

36. España, *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*, «BOE» núm. 121, 21 de mayo de 1982.

37. España, *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, Boletín Oficial del Estado núm. 84, 7 de abril de 1988.

el informe de auditoría, aprobado por el contralor. La predeterminación y determinación de responsabilidades se articula mediante dos direcciones internas de la propia CGE. Siendo esta división, aunque relevante como técnica de organización procedimental, realizada a través de direcciones internas dentro del mismo aparato de control, con continuidad institucional y una lógica potencialmente vulnerable al sesgo estructural.

El modelo portugués sigue la misma lógica, puesto que su Constitución lo reconoce como el órgano supremo de fiscalización de la legalidad de los gastos públicos y de enjuiciamiento de las cuentas. Además, cuenta con un anclaje constitucional fuerte en su función jurisdiccional. Esto sucede puesto que, en el artículo 209 de la Constitución portuguesa sobre las categorías de tribunales, el Tribunal de Cuentas se encuentra reconocido dentro de esta clasificación.³⁸

Por otro lado, el modelo brasileño presenta un control externo configurado mediante un organismo administrativo sin naturaleza jurisdiccional. Este se constituye como un organismo colegiado de control del gasto. La Constitución federal de 1988, en su artículo 71, reconoce que el control externo está a cargo del Congreso Nacional. Su ejercicio se realiza con el auxilio del Tribunal de Cuentas. De este modo, se configura como un órgano auxiliar del poder legislativo y cuenta con funciones de fiscalización en las cuentas públicas. Finalmente, se reconoce que las decisiones del tribunal de las cuales resulte imputación de deuda o multa tendrán la eficacia de título ejecutivo.³⁹ De igual forma, como un organismo administrativo colegiado resalta el órgano superior de control externo alemán conocido como *Bundesrechnungshof*. Este se define en la Ley Fundamental alemana, tal como consta en su artículo 114 (2). A pesar de ello, el modelo alemán cobra relevancia. A rasgos generales, el *Bundesrechnungshof* no determina responsabilidad en el sentido de dictar una decisión sancionadora ejecutable. En su lugar, a partir de su función fiscalizadora, remite los hallazgos a los órganos correspondientes.⁴⁰

En conjunto, la comparación entre los distintos modelos institucionales demuestra la necesidad de un tercero decisor real, externo al equipo auditor. Es decir, confirma que la solución institucional al juez y parte depende de separar de modo real el circuito técnico de auditoría y el circuito decisorio de responsabilidad, así como de asegurar la independencia entre estos dos. Como lo menciona Jaime Rodríguez Arana, la imparcialidad es consecuencia de la objetividad con la que la administración pública, y todos sus agentes, deben actuar en todo momento y circunstancia. La imparcialidad objetiva es, con certeza, una exigencia de una buena administración,⁴¹ lo que claramente se relaciona a su vez con el derecho fundamental a la Buena Administración Pública, constituido en el artículo 31 del COA.

La importancia de un nuevo diseño de EFS, ya sea un modelo napoleónico o colegiado, no debe asumirse como un simple trasplante jurídico. Como advierte Pedro Fernández de Córdova, esta variante consiste en la transposición integral de normas sin modificaciones.⁴² El éxito de un modelo exige adaptación y apropiación en el contexto receptor. Dependiendo del diseño que se adopte, surgen riesgos como la duplicidad de funciones, también puede existir fricción con la jurisdicción contencioso-administrativa y las reglas de impugnación. El artículo 173 de la Constitución permite impugnar los actos administrativos tanto en sede administrativa como ante la Función Judicial. Por lo que es necesario establecer y definir la naturaleza jurídica del nuevo modelo y sus respectivas vías de procedimiento.

38. Portugal, *Constituição da República Portuguesa*, 2 de abril de 1976, art. 209.

39. Brasil, *Constitución de la República Federativa de Brasil*, 5 de octubre de 1988, art. 71.

40. Alemania, *Ley fundamental de la República Federal Alemana*, 23 de mayo de 1949. Art. 114.

41. Jaime Rodríguez Arana, "Prólogo", en *imparcialidad objetiva en el procedimiento administrativo*, de Pierino Stucchi López Raygada, 9-12.

42. Pedro Fernández de Córdova Álvarez, *Estudios de Derecho Comparado*, 43.

Proyecto ecuatoriano de Tribunal de Cuentas: Proyecto de ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado, anatomía y tensiones

Al observar la necesidad del ordenamiento jurídico ecuatoriano de cambiar su modelo de EFS, resulta menester identificar que ya existió un intento de cambio institucional. Se trata del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado (en adelante, PLOTCE). Dicho proyecto fue presentado por el Contralor Subrogante Pablo Celi. Este texto normativo buscaba transformar la Contraloría General del Estado en un órgano colegiado, el cual estaría integrado por siete "Ministros Auditores". Estos funcionarios estarían llamados a ejercer, de manera conjunta, las funciones y competencias que actualmente corresponden de forma unipersonal al Contralor General del Estado.⁴³ Desde el punto de vista orgánico, el diseño contemplaba una integración mixta de los ministros auditores, dos serían designados por la Asamblea Nacional y uno por el presidente de la República. Asimismo, dos serían elegidos mediante concurso público de méritos y oposición. Los dos restantes serían funcionarios de carrera, seleccionados a través de un concurso interno de méritos y oposición.

El proyecto procuraba desconcentrar la facultad de auditoría y la facultad de determinación de responsabilidades, generando la creación de dos salas especializadas, una de Auditoría y la otra de determinación de responsabilidades. La primera tiene entre sus principales funciones la de conocer y resolver acerca de la aprobación de los informes derivados de auditorías y/o exámenes especiales, excepto los que le competen al Pleno. La sala de determinación de responsabilidades debe conocer y resolver la predeterminación de responsabilidades civiles o administrativas. Estas derivan de los informes aprobados por la Sala de Auditoría. Asimismo, le corresponde remitir al Pleno los recursos de revisión sobre sanciones administrativas o civiles para su trámite. Por otro lado, el diseño institucional propone al Pleno del Tribunal de Cuentas como la máxima instancia de control. Esta entidad posee una extensa lista de atribuciones, entre ellas destaca la aprobación de informes que no competan a la sala de auditoría y la predeterminación de responsabilidades cuando la sala especializada no sea competente. Finalmente, el pleno ejerce la función fiscalizadora sobre el uso de recursos públicos. Como mencionó Carlos Marcelo Núñez Pérez: "El camino es aún largo y queda mucho por andar en búsqueda de mecanismos más adecuados para el control y fiscalización de los recursos públicos".⁴⁴ Sin embargo, se debe advertir que el solo cambio del sistema o adoptar un modelo que funciona en otro lugar no es condición suficiente para que se logren los objetivos trazados. El PLOTCE arrastra peligrosos errores de diseño institucional que reproducen problemas estructurales. Entre ellos destacan fallas en la distribución de competencias. Como revisamos, tanto la Sala de Auditoría como el Pleno tienen la potestad de aprobar informes de auditoría cuando no le compete al otro. A pesar de esta delimitación, dentro del proyecto de ley no se especifica cuándo le compete a la Sala de Auditoría y cuando le compete al Pleno aprobar los informes. De igual forma, otro punto sumamente grave es que el Pleno cuenta con competencias tan amplias que menoscaban a las otras salas. Esto es debido a que concentra funciones como la aprobación de informes de auditoría, la predeterminación y determinación de responsabilidades, por lo que las salas se encuentran subordinadas a la voluntad colegiada del Pleno. Para finalizar, el diseño de nombramientos genera un alto riesgo de politización de un organismo técnico. Esto provocaría que un posible Tribunal de Cuentas, bajo el modelo propuesto por el PLOTCE, genere escándalos similares a los ya vividos. Se refiere específicamente a los casos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuya gestión se vio afectada por su politización institucional.

43. Ecuador, Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado (CGE, 2020) 4-23

44. Carlos Marcelo Núñez Pérez, "De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas", *Juris Dictio*, n.º 24 (2019): 111, <https://doi.org/10.18272/iu.v24i24.1458>

Tipología de alternativas institucionales para el control externo del gasto público en Ecuador

Identificando este panorama, este fragmento del texto propone alternativas de rediseño institucional para el control del gasto público en Ecuador. Dentro de este marco, estos modelos deben concebirse como una lista de alternativas que usan como eje de diferenciación la instancia donde se adopta la decisión final que genere responsabilidades a la persona. Se debe asegurar que estos modelos incorporen garantías fundamentales, como la independencia jurídica y material. Esto debe ser conforme a los estándares de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Asimismo, es necesaria la separación funcional entre la auditoría, la determinación y la ejecución. Se debe observar el debido proceso reconocido por la Constitución y los estándares interamericanos. Finalmente, se deben aplicar criterios de eficiencia y eficacia para proporcionar resultados oportunos. Todo esto debe realizarse sin menoscabar, bajo ningún concepto, las garantías básicas.

La primera opción propone mantener la CGE como la EFS principal, conservando su carácter unipersonal tradicional de un modelo *Westminster*, pero agregando modificaciones estructurales para reducir su excesiva concentración de funciones. Este nuevo diseño mantiene varias características esenciales del sistema actual de control externo como el reconocimiento de la CGE como órgano técnico unipersonal descartando alguna función jurisdiccional. De igual forma, se conserva como principal labor la auditoría de la gestión financiera del Estado mediante la emisión de informes y recomendaciones para las entidades auditadas. Esta función se centrará en un modelo de auditoría *ex post*, en lugar del control *ex ante*, enfatizando el análisis financiero y de desempeño sobre el control de cumplimiento.⁴⁵ Con respecto a las innovaciones de este diseño, se debe garantizar una separación funcional interna. Esto implica que las unidades de auditoría estén separadas, orgánica y funcionalmente, de aquellas encargadas de la determinación de responsabilidades. En la actualidad, los informes de auditoría son aprobados por la misma autoridad que ordena y dirige el examen, es decir, el contralor. Ante esto, la reforma propone un mecanismo de aprobación que garantice la independencia entre estas fases. Adicionalmente, es necesario reducir la concentración de potestades para ejecutar el cobro coactivo. Esto podría lograrse trasladando dicha función a otra entidad o reforzando los controles internos del mismo.

Este enfoque de reforma ofrece varias ventajas, pues propone una continuidad institucional, así como la conservación de la especialización técnica y capacitada del personal. Esto sucede puesto que, como ya se mencionó, las EFS del modelo de *Westminster* están compuestas por auditores y profesionales técnicos con un alto nivel de especialización.⁴⁶ No obstante, existen varias tensiones, como el riesgo de una separación nominal. Este riesgo sucede dado que es probable la persistencia del sesgo estructural debido a que continúa la dependencia al Contralor que funge como última instancia de la misma jerarquía. De esta manera, se compromete la independencia de los funcionarios hacia un sesgo institucional. Así, se concluye que esta alternativa, aunque prometedora, si no cuenta con la voluntad política ni con cambios estructurales profundos, no resuelve el dilema de juez y parte.

Otra opción es el modelo de Tribunal de Cuentas con funciones jurisdiccionales plenas, la cual consiste básicamente en desplazar el punto de cierre del proceso de responsabilidad desde la esfera meramente administrativa hacia una sede jurisdiccional. Lo cual implicaría, en la práctica, una separación orgánica y funcional de las potestades de auditoría y de la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. Las competencias de fiscalización/ auditoría las seguiría haciendo la EFS (en el caso ecuatoriano la CGE), pero se requerirá la creación de una jurisdicción especializada.

45. Eugenio Dávila Flores, "La fiscalización superior y su impacto en la eficacia del gobierno de los países de la OCDE" (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2024), 74. <http://eprints.uanl.mx/27743/1/1080312960.pdf>

46. Juocerlee Tavares Guadalupe Pereira de Lima y Vicente Lima Crisóstomo, "Cultural factors, quality of government and the effectiveness of Supreme Audit Institutions in Sub-Saharan Africa", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9, n.º 2 (2023): 69-71, <https://doi.org/10.5209/cgap.84797>

La principal propuesta de este modelo es llevar la determinación de responsabilidades a la función judicial, dotando así que las personas cuenten con garantías jurisdiccionales robustas. También asegurando que la determinación de responsabilidad provenga de un órgano tercero imparcial, distinto del ente auditor. La configuración institucional del Tribunal de Cuentas supone la separación orgánica entre función fiscalizadora y de enjuiciamiento contable. En términos operativos, identificamos un área de auditoría y la otra de fiscalización. La primera cuenta con una estructura similar a la actual CGE, es decir, con direcciones técnicas que elaboran informes. En cambio, la otra área encargada del juicio contable se encuentra compuesta por magistrados que operan mediante salas que pueden organizarse a partir de una primera instancia y una segunda instancia de apelación dentro del mismo Tribunal de Cuentas.

La principal ventaja de este modelo es la máxima separación entre el auditor y quien determina la responsabilidad, asegurando que quien realiza la investigación técnica no es quien dicta la decisión final. Así, se configura un sistema compuesto por garantías jurisdiccionales robustas. En este sentido, un informe de INTOSAI acerca de las ventajas de las EFS con competencias jurisdiccionales para la sociedad menciona que la función jurisdiccional es una herramienta para reforzar la eficacia y la independencia de la EFS. No necesita recurrir a la competencia de otra institución, que podría cuestionar sus conclusiones. De este modo, se acorta el tiempo de respuesta a la constatación de una infracción y se concentran los medios de investigación, análisis y decisión en una sola institución, lo que resulta más eficaz y económico.⁴⁷ En la misma línea se sostiene que el ejercicio eficaz, conforme a las normas profesionales, de las competencias jurisdiccionales de una EFS mejora la gobernanza de los Estados. Entre otros beneficios, fortalece la confianza de la ciudadanía en la gestión de los fondos públicos y refuerza la credibilidad y la legitimidad de los dirigentes.⁴⁸

Pese a sus garantías robustas, este modelo conlleva, a su vez, desafíos jurídicos como operativos significativos. Uno de estos es que este modelo podría entrar en tensión con la Constitución ecuatoriana, pues el Art. 167 manda que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial. Sin embargo, las funciones de la CGE se encuentran dentro de la Función de Transparencia y Control Social. Además, existe una duplicidad de procedimientos con la justicia ordinaria, especialmente la vía contenciosa administrativa, por lo tanto, se requiere un diseño procedimental armónico.

Por otra parte, se puede plantear el sustituir o reconfigurar la entidad de fiscalización superior actual hacia un órgano colegiado de naturaleza administrativa. Es decir, se puede pasar de una CGE unipersonal a un órgano colegiado integrado por consejeros o ministros auditores. Los mismos deliberan y deciden de forma conjunta y gracias a esta deliberación plural se garantiza que no exista arbitrariedad en las decisiones y que estas no se encuentren bajo un sesgo personal, ni estructural. Este órgano administrativo y colegiado tendrá personalidad jurídica pública, autónoma y no integrará a la Función Judicial. Por lo que sus resoluciones únicamente serían actos administrativos y no sentencias judiciales, respetando de esta forma el artículo 173 de la Constitución.

Aunque sea un ente colegiado, se requerirá de una estructura técnica robusta que lo asesore. Este ente se organizaría en direcciones especializadas que se encargarán de realizar informes técnicos que se remitirán ante el órgano decisor externo que conozca y resuelva el caso. Este determinará las responsabilidades administrativas, civiles culposos o predeterminará la responsabilidad penal, según corresponda. Este procedimiento debe contar con las garantías del debido proceso y claramente mantiene imparcialidad entre quienes aprueben el informe y quienes determinen la responsabilidad, evitando así la concentración de facultades sancionadoras.

47. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *Las ventajas de las EFS con competencias jurisdiccionales para la sociedad*. (INTOSAI, 2023), 3-5.

48. Gilles Miller, *Diferentes modelos de EFS*, *INTOSAI Journal* (Q2 2024) (2024): 19.

Estos distintos modelos institucionales, examinados a simple vista, son factibles puesto que solucionan la problemática planteada acerca de la imparcialidad del proceso. No obstante, su viabilidad se encuentra condicionada por distintos factores como el desarrollo de su diseño legal. El mismo abarca distintos componentes como son la reasignación de competencias y la capacidad del diseño para producir resultados adecuados sin degradar garantías. Esto se encuentra estrechamente relacionado con la distribución de competencias. Otro factor importante es que estos modelos dependen fundamentalmente de la voluntad política desde un punto de vista estructural. En dicha estructura se encuentran variables como la legitimidad de su resguardo y el riesgo latente de politización, debido al diseño de selección del personal que conformará este organismo técnico.

A partir de este diagnóstico, en lo personal, considero que una estructura institucional orientada a una Entidad Fiscalizadora Superior colegiada, sin funciones jurisdiccionales, puede contribuir de manera positiva a superar la problemática planteada. Concretamente, un factor clave es la colegialidad del modelo, pues este órgano decisor no está compuesto por un funcionario unipersonal, sino por una sala que delibera y adopta decisiones de manera conjunta. La principal característica de este tipo de institución radica en la manera en que forma su voluntad, diferenciándose así de los modelos de control tradicionales. La voluntad del órgano colegiado debe ser conjunta, caso contrario se incurre en un vicio de formación de la voluntad.⁴⁹ Esto es importante por dos razones fundamentales, primero porque se reduce la arbitrariedad, ya que la decisión no depende de una sola voluntad. Además, mejora la motivación y consistencia, pues la participación en los órganos colegiados y la transparencia administrativa constituyen instrumentos adecuados para poder supervisar la acción administrativa.⁵⁰

Asimismo, se garantizaría una separación decisoria real e imparcial entre quienes validan el informe y quienes determinan la responsabilidad, evitando que la concentración de competencias. Finalmente, se preservaría un control judicial efectivo, mediante la impugnación judicial de los actos administrativos, incorporando garantías del debido proceso.

Conclusión

Para finalizar, este trabajo sostiene que la discusión con respecto al control del gasto público no se debe agotar únicamente en discursos anticorrupción, ni en su eficacia administrativa. Es fundamental el debate acerca del diseño institucional vigente en donde existe el riesgo latente de un sesgo institucional que no garantiza una imparcialidad y, por lo tanto, tensiona el debido proceso.

Aspectos como la independencia objetiva y la aplicación de garantías para el debido proceso son condiciones esenciales de legitimidad. Asimismo, se debe considerar la juridicidad como límite de la potestad pública y la importancia de un control judicial efectivo. El modelo vigente presenta una tensión estructural, ya que la Contraloría General del Estado concentra diversas funciones que exceden la labor de auditoría. Esta centralización genera un circuito funcional completo que carece de la separación orgánica necesaria para garantizar la imparcialidad. A pesar de distintos esfuerzos, como la separación interna que incorporó el "Reglamento de Determinación de Responsabilidades" o el "Estatuto Orgánico por Procesos", el procedimiento de determinación de responsabilidades continúa basándose en el informe aprobado por el propio Contralor. Esto consolida una continuidad jerárquica y operativa, reduciendo la separación institucional entre quien audita y determina la responsabilidad.

El análisis de las tres familias institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores evi-

49. Andrés Moreta, *Derecho Administrativo ecuatoriano*, 51.

50. Agustí Cerrillo i Martínez, "La participación en los órganos colegiados en la administración en red", *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n.º 90 (2011): 67, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.90.2011.02>

dencia un hallazgo transversal. En cuanto al “punto de cierre” del procedimiento debe estar resguardado por un tercero decisor real o, al menos, una separación funcional efectiva entre quien audita y entre quien determina la responsabilidad. Con base en este diagnóstico del caso ecuatoriano, mi postura se inclina por un modelo administrativo colegiado, sin jurisdicción contable plena, como alternativa preferente para el diseño institucional nacional, sin que este implique descartar la viabilidad teórica de otras opciones. En la práctica, un órgano colegiado administrativo tiende a mejorar la trazabilidad decisoria y a reducir la arbitrariedad mediante la deliberación plural. Asimismo, este modelo garantiza una separación decisoria real y mantiene la plena impugnabilidad de los actos administrativos frente a la Función Judicial. Cabe resaltar que esta preferencia es compatible con el estándar de imparcialidad objetiva.

En definitiva, el control del gasto público es una garantía institucional orientada a resguardar los recursos públicos y los derechos de los ciudadanos frente al poder. Por esta razón, la discusión debe direccionarse a mejorar el diseño institucional, de manera que combine independencia objetiva y eficacia con garantías básicas del debido proceso. Se debe asegurar que la determinación de responsabilidades sea adoptada por un tercero decisorio independiente y que se sustenten en decisiones tomadas con base en una deliberación plural. De este modo, el control externo podrá cumplir su finalidad constitucional sin reproducir lógicas de “juez y parte”, evitando la arbitrariedad y fortaleciendo la legitimidad de sus decisiones a través de una motivación robusta, trazable y sometida a revisión judicial efectiva.

Referencias

- Alemania. *Ley fundamental de la República Federal Alemana*. 23 de mayo de 1949.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Resolución 69/228: Promover y fomentar la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores*. Naciones Unidas, 2014.
- Banco Mundial. Índice de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Informe de síntesis general. BM, 2021.
- Becilla Peñafiel, Carlos Ernesto. "Las resoluciones de destitución de la Contraloría General del Estado y su impugnación, más allá de la mera legalidad". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8409/1/T3674-MDACP-Becilla-Las%20resoluciones.pdf>
- Biglino, Paloma, y Juan Fernando Durán Alba. "Pluralismo territorial y articulación del control externo de las cuentas públicas". *Revista Española de Control Externo X*, n.º 30 (2008): 180. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2922609.pdf>.
- Brasil. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. 5 de octubre de 1988.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. "La participación en los órganos colegiados en la administración en red". *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n.º 90 (2011): 67–99. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.90.2011.02>
- Corte Constitucional del Ecuador. "Sentencia No. 10-20-CN/20". 19 de agosto de 2020. Caso No. 10-20-CN.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*". 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.
- Dávila Flores, Eugenio. "La fiscalización superior y su impacto en la eficacia del gobierno de los países de la OCDE". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2024. <http://eprints.uanl.mx/27743/1/1080312960.pdf>
- De Vega Blázquez, Pedro. "La configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas en España". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1, núm. 1 (1999): 215–240. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.1999.1.5568>
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo (COA)*. Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.
- Ecuador. Constitución de la República. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial, Cuarto suplemento 727, 22 de enero del 2025.
- Ecuador. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE)*. Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002.
- Ecuador, Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado (CGE, 2020).
- España. *Constitución Española*. «BOE» núm. 311, 29 de diciembre de 1978.
- España. *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*. Boletín Oficial del Estado núm. 84, 7 de abril de 1988.
- España. *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*. «BOE» núm. 121, 21 de mayo de 1982.
- Fernández de Córdova Álvarez, Pedro. *Estudios de Derecho Comparado*. Corporación de Estudios y publicaciones. 1997.
- Ferrajoli, Luigi. *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*. Madrid: Trotta, 2011. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2019/09/doc-trina48018.pdf>

- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado*. 8.ª ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2006.
- Letelier Wartenberg, Raúl. "Garantías penales y sanciones administrativas". *Política Criminal* 12, n.º 24 (2017): 622–689. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>
- Martínez Argüelles, Santiago, Guadalupe Fernández Espinosa y Laura Rodríguez Soler. "Evolución y desafíos de los modelos institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores en perspectiva internacional". *Revista Española de Control Externo* XXVII, n.º 80 (2025). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10473631.pdf>
- Miller, Gilles. "Panorámica de los diferentes modelos de EFS con especial atención al modelo jurisdiccional". *INTOSAI Journal* (Q2 2024) (2024): 16. <https://intosaijournal.org/es/journal-entry/panoramica-de-los-diferentes-modelos-de-efs-con-especial-atencion-al-modelo-jurisdiccional/>.
- Moreta, Andrés. *Derecho Administrativo ecuatoriano*. Legalité, 2023.
- Núñez Pérez, Carlos Marcelo. "De la Contraloría hacia un Tribunal de Cuentas". *Juris Dictio*, n.º 24 (2019): 111–127. <https://doi.org/10.18272/iu.v24i24.1458>
- O'Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal". *Estudios Políticos*, n.º 19 (abril 2013). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1998.19.37205>.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *INTOSAI 40: Transparencia, Rendición de Cuentas y Buena Gobernanza. 40º Aniversario de la Declaración de Lima (1977–2017)*. INTOSAI, 2017.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS*. INTOSAI, 2019.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). *Las ventajas de las EFS con competencias jurisdiccionales para la sociedad*. INTOSAI, 2023. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-09/ALEGATO-ISC-J-Las-ventajas-jurisdiccionales-ESP-version-donantes.pdf>
- Portugal. *Constituição da República Portuguesa*. 2 de abril de 1976.
- Prieto, Luis, "El Constitucionalismo de los derechos", en *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, ed. Miguel Carbonell por Trotta, 2007.
- Rodríguez Arana, Jaime. "Prólogo". En *Presunción de inocencia e imparcialidad objetiva en el procedimiento administrativo sancionador*, de Pierino Stucchi López Raygada. Lima: Palestra Editores, 2023. <https://palestraeditores.com/wp-content/uploads/2023/07/Muestra-Presuncion-de-inocencia-e-imparcialidad-objetiva-1.pdf>
- Román Cordero, Cristián. "El debido procedimiento administrativo sancionador". *Revista de Derecho Público*, n.º 71 (2014): 183–214. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35692>.
- Tavares Guadalupe Pereira de Lima, Juocerlee, y Vicente Lima Crisóstomo. "Cultural factors, quality of government and the effectiveness of Supreme Audit Institutions in Sub-Saharan Africa". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9, n.º 2 (2023): 67–81. <https://doi.org/10.5209/cgap.84797>