

LOS RECURSOS DEL ESTADO Y SU CONTROL

Dra. María Dolores Rivas Casaretto
Profesora de Derecho Administrativo
y abogada de la Procuraduría General del Estado.

El ser humano es un animal social, lo dijo Aristóteles hace más de dos milenios, y tal verdad se verifica con el desarrollo de la sociedad mejor organizada que es el ESTADO, un ente jurídico que tiene vida propia, pues nace, se desarrolla, llega a su apogeo, decae y muere. Esta realidad la demuestra innumerables veces la historia (Grecia, el imperio helenístico, Roma, Bizancio, el imperio español, el imperio británico –hoy el *Common Wealth*, etc.).

Para que el Estado subsista requiere generar riqueza, la que la adquiere a través de su producción natural que se comercializa con otros Estados y de la cobranza y correcta aplicación de los tributos a sus habitantes, de allí que no puede existir un Estado sin recursos que lo sustenten.

A continuación expongo un análisis de lo que es el Estado, los recursos que lo sustentan y los controles que protegen tales recursos.

I

EL ESTADO COMO ENTE JURÍDICO

1) EL ESTADO

Es la sociedad políticamente organizada

- sociedad porque es un conglomerado de personas.
- política porque esas personas toman decisiones sobre su agrupación,
- organizada porque ese conglomerado o asociación desarrolla sus actividades mediante reglas producidas por las políticas tomadas.

2) LOS COMPONENTES DEL ESTADO

Un ESTADO para que sea considerado como tal, debe contener los siguientes componentes: ***Territorio, Habitantes y Poder.***

i. Territorio

Es el lugar donde se establece un Estado, en él se desarrolla y ejerce soberanía o dominio.

Constituye el suelo, subsuelo, el aire y el agua (marítima o fluvial).

ii. Población

Componente o elemento que lo integran sus habitantes, es decir, los ciudadanos del Estado y sus residentes (extranjeros con permiso para trabajar en el Estado que los acoge).

iii. Poder

Constituye la soberanía o determinación que tiene el Estado sobre el destino de su territorio y población. También entiéndase por poder la protección que el Estado da a sus habitantes dentro y fuera de su territorio. Ej. de esto último: La asistencia a nacionales en un país extranjero a través de sus embajadas y consulados.

iv. El poder, a su vez, se divide en:

a) ***Poder Legislativo (Función Legislativa).***- La que emite las leyes que regulan al Estado en todas sus actividades. Su máxima entidad en Ecuador es el Congreso Nacional. Art. 130 Constitución Política (C. Pol.)

b) ***Poder Ejecutivo u operativo (Función Ejecutiva).***- Como su nombre lo indica, ejecuta u opera las políticas conducentes a satisfacer las necesidades de los habitantes del Estado. Lo ejerce la Administración Pública cuya autoridad suprema es el Presidente de la República. Art. 171 de la C. Pol.

c) ***Poder Judicial (Función Judicial).***- Es la que administra justicia, es decir, que emite su veredicto o decisión judicial el que deberá ser aplicado obligatoriamente por quienes acudieron a ella por justicia. Sus organismos son: La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Justicia, los Tribunales y los juzgados. Todos ellos son controlados por un ente denominado Consejo Nacional de la Judicatura. Título VIII C. Pol.

d) ***Poder Electoral (Función Electoral)***- Es mediante el cual la población (el pueblo) ejerce su *poder de elegir a sus gobernantes*. A cargo del Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales. Título IX, C. Pol.

e) ***Poder Controlador (Función Controladora)***- Encargado de *controlar el quehacer de la Administración Pública*. Son cinco las entidades de control superior las que lo ejecutan:

- Contraloría General del Estado (CGE)
- Procuraduría General del Estado (PGE)
- Ministerio Público (MP)
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C4)
- Superintendencias: Bancos, Compañías y Telecomunicaciones (Sups.)
- Título X, C. Pol.

3) EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES

Para el ejercicio de su administración, el Estado requiere de entidades, es decir, de un grupo de personas debidamente organizadas y con funciones específicas que ejecutan actividades preestablecidas en pro de cubrir las necesidades básicas y jurídicas de la población.

Las entidades o instituciones públicas son aquellas numeradas en el artículo 118 de la Constitución Política del Ecuador:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Legislativas, Ejecutiva y Judicial;
2. Los organismos electorales;
3. Los organismos de control y regulación;
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo;
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal;
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos (como por ejemplo las fundaciones).

II

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

4) EL CONTRATO SOCIAL: FUNCIÓN PÚBLICA - LOS ADMINISTRADOS

El *contrato social* es el celebrado entre el Estado a través de la Función Ejecutiva o Administración Pública y la Población o habitantes del mismo, desde el momento en que se pone en vigencia la Constitución Política.

Sus partes son:

a) La Función Pública o Administración Pública que es la encargada de planificar, dirigir y ejecutar las distintas actividades del Estado (económicas, sociales, de salud, de defensa, de educación, de vivienda y de prestación de servicios públicos óptimos), en otras palabras, está encargada de administrar el Estado para lograr el bien común de su población.

b) Los Administrados, son todos los habitantes del Estado, ciudadanos o residentes, que contribuyen económicamente con su desarrollo a través del trabajo diario y del aporte tributario, por lo que tienen derecho a exigir sus garantías civiles (Art. 23 y 24 de la C. Pol.).

Las características del contrato social son:

- *Bilateral*, son recíprocos los derechos y obligaciones, así como las responsabilidades entre la Función Pública y los administrados.
- *Oneroso*, porque los administrados pagamos por el mantenimiento del Estado y por la prestación de los servicios públicos, a través de los tributos.
- *De adhesión*, los administrados no escogen al Estado, nacen en él y, por ende, en su ordenamiento jurídico.

5) GARANTÍAS Y DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

Las Garantías de los Administrados son llamadas en la C. Pol. “Garantías Civiles” y constituyen los derechos humanos: a la vida, a la libertad, a habitar un ambiente natural y sano, a la salud, a la educación, al vestuario, a la vivienda, a la libre asociación, a la libre expresión, a recibir servicios públicos óptimos, etc. Art. 23, C. Po.

Otra garantía constitucional es la del *Debido Proceso*, es decir, a ser procesado o juzgado conforme a la Ley. Art. 24, C. Pol.

Conocedores de sus derechos, los administrados pueden exigir al Estado, a través de la Administración Pública, la prestación de los servicios básicos que sean de óptima calidad, pues el Estado, según la C. Pol. (Art. 20 y 120) no está obligado a prestar un servicio público de excelente calidad, pero sí que cubra con buena calidad las necesidades elementales del individuo, como dotación de agua potable, alcantarillado, asfalto o pavimentación de calle, de energía eléctrica, de telefonía convencional y de vigilancia policial. (Art. 23 C. Pol. y Art. 4 N° 2 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor).

6) LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Responsabilidad” viene de la expresión responder, es decir, reconocer por sí mismo los actos y contratos de un ser humano.

En lo que respecta a la Administración Pública, el Estado es responsable ante sus habitantes (los administrados) por los actos y contratos que realicen y celebren sus autoridades, servidores públicos en general y por sus contratistas. Por ello *debe indemnizar* a sus administrados en caso de irrogación de perjuicios por haber prestado servicios públicos deficientes y por los demás actos de la Administración Pública, así lo enuncia el artículo 20 de la Constitución Política del Ecuador y los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Por su parte, los servidores públicos tienen la obligación de servir a los administrados cumpliendo con las tres cualidades que deben constituir en ellos un emblema de su cargo: *capacidad, honestidad y eficiencia, (característica “CHE”)* conforme también lo enuncia el segundo inciso del artículo 120 de nuestra Constitución Política. De estas tres cualidades, las que más exige el ciudadano a su favor es la honestidad y la eficiencia del servidor público a fin de que se cumpla el deber del Estado: el bien común.

III LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los Recursos del Estado constituyen el patrimonio con el que cuenta el Estado para su constitución y desarrollo. Este patrimonio se clasifica en tres grandes grupos:

- Recursos Económicos y Financieros
- Recursos Materiales y
- Recursos Humanos.

7) LOS RECURSOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

Este grupo constituye el capital con el que cuenta el Estado para desarrollarse.

a) Los recursos económicos son las riquezas naturales como el petróleo, el banano y demás productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y mineros, que genera el Estado y que se comercializan dentro y fuera del país, generando este comercio la riqueza financiera. También se incluye la producción industrial y artesanal. La recaudación de impuesto es otro recurso económico.

b) Los recursos financieros son las divisas que tiene el Estado para reinvertirlos en más producción económica, luego de deducir el gasto social (cubrir necesidades de salud, educación, vivienda, vialidad y las sociales). Esta reinversión se da otorgando préstamos al agricultor, importador, exportador, comerciante en general, industrial, artesano, etc., mediante su banca pública; y, reinvertiendo también en el mercado bursátil nacional e internacional.

8) LOS RECURSOS MATERIALES

Los Recursos Materiales son los bienes inmuebles y muebles con los que cuenta el Estado para el manejo de la Administración Pública.

a) Los bienes inmuebles son las obras de infraestructura, tales como, carreteras, puentes, túneles, caminos vecinales para el agro, alcantari-lado, asfaltado y pavimentación de calles, dotación de energía eléctrica, de agua potable y de telefonía convencional. También encierra a los edificios donde funciona la Administración Pública.

b) Los bienes muebles son los equipos agrícolas, industriales, pesqueros, de computación e informática en general, de oficina y demás equipos y materiales para el desarrollo de la población y de la administración pública.

9) LOS RECURSOS HUMANOS

Constituye la *burocracia del Estado*, es decir, las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos. Ellos integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades “CHE” (*capacidad, honestidad y eficiencia*) a los administrados.

Los servidores públicos no son trabajadores sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicios Civil y Carrera Administrativa, de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), la que determina sus deberes (Art. 24), sus derechos (Art. 25) y sus prohibiciones (Art. 26).

Cuando un servidor público incurre en el incumplimiento de sus deberes y comete las prohibiciones de Ley, recae en él la responsabilidad administrativa cuya sanción será conforme a la gravedad de la falta.

Los servidores públicos se clasifican en:

a) Servidores por contrato.- Sirven al Estado o a sus instituciones públicas durante el plazo que estipule el contrato, al terminar aquel concluye su servicio sin derecho a reclamo alguno. Su categoría es la de *contrato de servicios ocasionales* prescrito en el artículo 19 de la LOSCCA.

b) Servidores de libre nombramiento y remoción.- Su servicio durará indeterminadamente y será removido de su cargo por orden de su superior en cualquier momento, sin que tal remoción constituya destitución alguna, por ende, no son servidores de carrera administrativa, así lo prescribe el artículo 92, literal b) y el 93 de la LOSCCA.

c) Servidores civiles.- Su nombramiento puede ser regular, cuando llenan vacantes luego de haber aprobado el sistema de selección de personal, entonces tienen estabilidad en su cargo, pudiendo impugnar su destitución en la vía Contencioso-Administrativa (vía judicial) para ser reintegrados; o, *provisional*, cuando indica que ellos llenan vacantes de manera temporal, ya sea reemplazando a otro servidor o ya sea que esté en etapa de prueba, cuya duración es de seis meses, según lo prescrito en los artículos 18 y 74 de la LOSCCA.

Cuando un servidor de carrera ha sido destituido de su cargo tras un sumario administrativo con resolución en su contra que haya causado estado, tiene derecho a impugnar tal resolución o acto administrativo en la vía *Contencioso-Administrativa* (vía judicial). De recibir un fallo ejecutoriado a su favor, el servidor tiene derecho a ser restituido a su cargo; y, también tienen derecho al pago de las remuneraciones que hayan dejado de percibir durante su cesantía.

IV

EL CONTROL ESTATAL DE LOS RECURSOS

10) EL CONTROL ESTATAL.- CONCEPTO

Control es la vigilancia o supervisión que tenemos sobre los actos de los demás para evitar errores en nuestras actividades grupales.

En asuntos del Estado, control es la vigilancia que ejecutan ciertos organismos determinados constitucionalmente sobre los recursos públicos, para que aquellos sean canalizados debidamente en pro de conseguir el bien común de la población.

11) TIPOS DE CONTROLES ESTATALES

La Ley ha determinado en el Estado ecuatoriano una serie de controles de los recursos públicos que vale clasificarlos doctrinariamente en:

LOS RECURSOS DEL ESTADO Y SU CONTROL

- Según el tiempo en que se ejecuten,
- Según el lugar donde se ejecuten,
- Según la jerarquía de quien los ejecute,
- Según la petición de su ejercicio; y,
- Según la materia político o técnico.

Por el tiempo	A priori:	Antes del acto a ser controlado. Ej.: Revisión de contratación pública.
	Concurrente:	Durante la ejecución del a. o c. Ej.: Fiscalización de obra o servicio.
Por el lugar de ejecución	A posteriori:	Después de ejecutado el a. o c. Ej: Informes de auditoría.
	Interorgánico:	Se da desde dentro de la entidad controlada. Ej: Auditoría Interna.
	Extraorgánico:	Se da desde fuera de la entidad controlada. Ej: Auditoría Externa, Informes de CGE y de PGE.
Por la jerarquía	Vertical:	Lo ejerce la entidad de mayor jerarquía que la controlada. Ej: CGE a un Municipio, a la CAE, a APG, etc.
	Horizontal:	Se ejecuta entre entidades de igual jerarquía. Ej: CGE a la PGE, al MP.
Por su petición:	De oficio:	Ordenado por la entidad de control superior sin pedido de nadie.
	A petición de parte:	Ordenado a pedido de un particular. Ej: Intervención de la Superintendencia de Compañías a una empresa por pedido de un socio.
	Político:	Ejercido por el Congreso Nacional.

		Su decisión para determinar responsabilidad es por votación. Ej: para censurar al Presidente de la R.
Por la materia		
	Administrativo o Técnico:	Ejercido por entidad de control superior, tras informe técnico. Ej: el ejecutado por CGE, PGE, MP, Sups.

12) LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE CONTROL SUPERIOR

Son las enunciadas en el Título X de la C. Pol. del Ecuador.

- Contraloría General del Estado (CGE)
- Procuraduría General del Estado (PGE)
- Ministerio Público (MP)
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C4)
- Superintendencia de Bancos, de Compañías y de Telecomunicaciones (Sups.)

La primera de ellas, la CGE, tiene tres facultades para el control público:

- a) **Reglamentaria**, para emitir reglamentos de contabilidad y auditoría gubernamental.
- b) **Controladora**, a través de auditorías internas (ejercidas por servidores de la entidad controlada) y auditorías gubernamentales (ejercidas por servidores de la CGE).
- c) **Determinadora de responsabilidades administrativas y civiles**, además de poder emitir indicios de responsabilidad penal, tras el informe de auditoría gubernamental. La determinación de responsabilidad penal es propia del juez penal.

La **PGE** también ejerce tres funciones para el control: *el patrocinio del Estado, el control de la contratación pública y la absolución de consultas.*

El **MP** ejecuta el control de las causas penales que se dan en el Estado.

La **C4** es la entidad de recepción y análisis de casos de corrupción contra el Estado, exclusivamente. Su resultado o informe es indicio suficiente para una causa penal. No tiene facultad determinadora de responsabilidad.

Las **Superintendencias (Bancos, Compañías y Telecomunicaciones)**, controlan los fondos del público (no solamente los fondos públicos) y tienen facultad para determinar responsabilidades civiles contra los administradores de las entidades por ellas controladas.

CONCLUSIÓN

En definitiva, el Estado es un ente que contiene territorio, habitantes y poder. Para su mantenimiento debe contar con los recursos que constituyen su dones sustentadores de su economía.

Corresponde a los administradores públicos (autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores civiles y de carrera), manejar de la mejor manera estos recursos de tal suerte que generen utilidad para el Estado, planificando su destino y controlando su aplicación.

Pero, también los administrados, es decir, nosotros los habitantes o ciudadanos del Estado, estamos obligados a cuidar los recursos públicos que, a fin de cuentas, son nuestros, coadyuvando a incrementarlos con el pago correcto y puntual de nuestros impuestos, así como producirlos mediante la empresa privada (agricultura, agroindustria, ganadería, pesca, comercio, industria y artesanía).

Consecuentemente, los recursos estatales son un tesoro invaluable que deben ser generados, conservados y controlados por todos quienes componemos el Estado: la administración pública y los administrados.