

LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL, 1977

Decreto Supremo 1429
Registro Oficial 337 de 16-may.-1977
Ultima modificación: 22-oct.-2010
Estado: Derogado

NOTA GENERAL:

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, 1977; derogada por Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010 .

INTRODUCCION A LA LOAFYC

1. ANTECEDENTES HASTA 1928

1.1 Legislación de Indias

Las normas sobre administración financiera y control en el Ecuador tienen raíces lejanas en la Legislación de Indias, dictada por España para el gobierno de América, durante el período colonial que se extendió hasta el siglo diecinueve.

La legislación de Indias gravita sobre el concepto de las llamadas "cajas reales", verdaderas arcas o depósitos físicos de los recursos financieros de la corona, provistos de cuidadosos dispositivos de seguridad. Estas cajas eran administradas conjuntamente por tres oficiales reales - tesorero, contador y factor - quienes desempeñaban las funciones de recaudación, custodia, desembolso y registro, hallándose sujetos a diversas prohibiciones para garantizar su eficacia e independencia. En un plano decisorio existían las juntas de hacienda, cuerpos colegiados que tenían como cometido el tratar lo relativo al aumento de la real hacienda y su mejor administración.

Como órganos contralores se encontraban los tribunales de contadores o de cuentas, a quienes debían rendir cuenta los oficiales reales. Tales tribunales juzgaban e intervenían las cuentas, pudiendo pedir o tomar los libros de los oficiales reales, y cobrar y hacer cobrar los alcances. Se reconocía la posibilidad de apelar de las decisiones sobre cuentas y cobranzas de alcances, ante un tribunal superior, de jueces oidores, en primera y segunda instancia e, inclusive, se aceptaba una tercera instancia sostenible inmediatamente ante el monarca español.

1.2 Ley Orgánica de Hacienda

Esta configuración conceptual ha ejercido poderoso influjo en el desarrollo de la vida republicana del Ecuador, influjo que se materializa desde las primeras leyes orgánicas de hacienda dictadas en 1821 y 1824, cuando el país formaba parte de la Gran Colombia. Una vez configurado el Estado ecuatoriano en forma autónoma, ello se proyecta a través de las diversas ediciones de dicho cuerpo legal, en los años de 1830, 37, 43, 46, 49, 51, 55 y 63, con múltiples y variadas reformas legales, lo que revela, desde ese entonces, un gran dinamismo e inquietud en el campo legal hacendario.

De esas ediciones, merece especial interés la sancionada por el presidente García Moreno el 21 de octubre de 1.863, luego de su aprobación por las cámaras legislativas. Esta ley recoge las principales instituciones de sus predecesoras y es la de mayor duración en la vida del país, pues rigió por un total de 64 años, hasta 1927, en que se dicta una innovadora ley inspirada en los trabajos de la Misión Kemmerer, que fuera contratada por el presidente Isidro Ayora. A corto tiempo, no sin antes haber sufrido considerables reformas, esta ley fue sustituida en 1928 por otra cuya

vigencia también es significativa al extenderse por 47 años, hasta 1975, cuando se expide la ley que recoge los principios básicos de gerencia financiera y de control gubernamental moderno. Desde luego, la ley de hacienda de 1863 mereció codificaciones importantes en 1912 y 1924, y la de 1928 en 1947, 1948 y 1960, siendo esta última sin duda la de mayor rigor científico.

Por su solidez intrínseca y su larga vida institucional, bien vale la pena analizar panorámicamente el contenido de la Ley de Hacienda de 1863, dejando para otro momento el análisis de la de 1928, pues estas leyes marcan las dos principales tendencias ecuatorianas en lo que hace a la materia, antes de la elaboración de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, de corte contemporáneo.

1.3 Las Contadurías

Naturalmente, ello no significa que las demás Leyes de Hacienda, anteriores a 1863, carezcan de interés (sic) histórico y doctrinario, puesto que aportan con experiencias valiosas desde varios puntos de vista.

Dichas leyes recogieron la institución de las "Contadurías", que fue el antecedente directo de los Tribunales de Cuentas. En España fue famosa la Contaduría Mayor de Castilla, la que era recomendada por las Leyes de Indias como modelo para el Nuevo Mundo; además es interesante señalar que en América se instauraron Tribunales de Cuentas en México, Bogotá y Lima, dando así paso a cierta división de funciones en razón del territorio.

Tales ideas básicas son traducidas en las primeras Leyes de Hacienda, mereciendo tomarse como punto referencial la expedida en 1830, según la cual se establece una Contaduría General y Contadurías Departamentales. A las Contadurías Departamentales correspondía glosar y fenecer las cuentas de las oficinas del departamento y remitirlas a la Contaduría General para su revisión, otorgando a los respectivos empleados el finiquito de ellas. Correspondía a la Contaduría General, por su parte, revisar las cuentas que le eran remitidas por las Contadurías Departamentales. Las apelaciones de las condenas procedentes de la Contaduría General e impuestas a las Contadurías Departamentales, se entendían ante el Ministerio de Hacienda.

Con la ley de 1863, son eliminadas las Contadurías y sus atribuciones pasan globalmente al Tribunal de Cuentas que se crea en dicho año.

1.4 La Ley de Hacienda de 1863

1.4.1 Organización de la administración financiera

De acuerdo con la ley de 1863, en la cúspide de la organización financiera se halla el Presidente de la República, a quien, como jefe de la administración, le corresponde la dirección de las rentas establecidas y que se establecieran en adelante. Inmediatamente se encuentra el Ministro de Hacienda, a quien toca básicamente administrar el departamento del ramo, dirigiendo cuanto en el estuviere mandado ejecutar y cuidando tanto de los bienes nacionales, de su conservación y mejora, como de la recaudación de las rentas y exacta distribución de los caudales públicos, satisfaciendo cumplidamente a los empleados y acreedores de la nación.

En tercer lugar están los gobernadores, jefes de la administración de hacienda en sus respectivas provincias, dependientes inmediatos del Poder Ejecutivo, cuyas órdenes reciben por conducto del Ministerio de Hacienda. En cuarto lugar están los tesoreros, con ámbito también provincial, encargados de la recaudación e inversión, y que cuentan con interventores para el control previo de las diferentes transacciones. En quinto y último lugar se hallan los administradores y colectores, quienes son los receptores y custodios de primera mano de los ingresos, sin funciones de inversión, salvo casos excepcionales señalados por la ley.

Para la administración superior se conforman las juntas de hacienda en todas las provincias,

presididas por el gobernador y dotadas de relevantes facultades para funciones que hoy llamaríamos de control interno, como remates, cauciones, licitaciones, participaciones en las rentas fiscales, simplificación y mejora de las recaudaciones, etc.

Cabe tener presente que por mandato del artículo 74 de la Carta Política de 1861, vigente a esa época, se permitía la existencia de solo tres ministerios de Estado, en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

Esta limitada configuración del Ejecutivo fue un determinante para que la ley de hacienda de 1863 se caracterizará por un elevado grado de centralización de la administración financiera y exagerará al preceptuar que la inversión de las rentas nacionales era cometido privativo del Ministerio de Hacienda, y que ningún gasto o pago, aún los determinados por una ley, podían hacerse sin haber sido previamente ordenados, a un tesorero, por el Ministro de Hacienda o por el gobernador respectivo, en virtud de especial delegación del Ministro. En forma similar, se añadía que toda liquidación o documento de crédito contra el Estado debía emanar del Ministerio, y que las limitaciones realizadas por las tesorerías, mediante decretos acordes con la ley, no serían valederas sin la revisión y aprobación del Ministerio.

1.4.2 Presupuesto

En materia presupuestaria, la ley de 1863 es bastante escueta, mereciendo señalarse el numeral sexto del artículo tercero, que contempla como atribución del Ministro de Hacienda la de presentar a la Legislatura, en los primeros días de sus sesiones, el proyecto de ingresos y gastos para el bienio siguiente. En el plano constitucional existe el principio de que los ingresos y gastos deben ser autorizados siempre por el Legislativo y, muy en especial, los empréstitos y contratos que comprometan el crédito público. Aún cuando se aprecia cierto grado de coparticipación en las funciones, se destaca el hecho de que la elaboración y ejecución presupuestarias corresponden al Ejecutivo, en tanto que la aprobación y el control pertenecen al Congreso. Y desde luego, la bianualidad del presupuesto responde a la circunstancia de que el Congreso se reunía cada dos años, el 10 de agosto; sin embargo, el año económico empieza el primero de enero y concluye el 31 de diciembre para los demás efectos de la ley.

Si bien las normas presupuestarias carecen de configuración sistemática en esta ley, la necesidad de acatar el rigor presupuestario de la idea de una estrecha vinculación de los caudales públicos y el presupuesto, el mismo que canaliza el ciento por ciento de los recursos financieros. De ahí que los sistemas de tesorería y contabilidad estén fuertemente orientados en este sentido, por lo que las cuentas del libro mayor deben ser abiertas por orden de materias y de acuerdo con las divisiones del presupuesto, las órdenes de pago deben enunciar el artículo del presupuesto del año a que ella se refiere, la distribución de los caudales de la hacienda pública ha de hacerse conforme al presupuesto aprobado, y las cuentas de ingresos y egresos anuales han de presentarse en forma comparativa con el presupuesto. En otras palabras, el mecanismo eje del proceso financiero es el presupuesto aprobado por el Legislativo.

1.4.3 Recaudación y tesorería

El sistema de recaudación es relativamente sencillo y puede resumirse en el principio de responsabilidad de los tesoreros, quienes cumplirán exactamente y harán que los colectores y administradores cumplan las atribuciones y deberes que se designan en las leyes, reglamentos y ordenanzas peculiares a cada ramo sobre la recaudación y cobranza. La Ley de Hacienda prescribe, además, que todo empleado encargado del cobro de contribuciones y de cualquier ramo de las rentas o caudales públicos tendrá la jurisdicción coactiva necesaria para la recaudación y para hacer efectivas las deudas pertenecientes al Estado.

Por su parte, el sistema de tesorería, y en especial el proceso del desembolso de fondos, se halla minuciosamente regulado por la ley. Ya se anotó como es necesario que para proceder a un pago debe contarse con una asignación presupuestaria y especial orden de las autoridades hacendarias,

ésto es, del Ministro o de los gobernadores el siguiente paso es la presentación y examen de los documentos o comprobantes de descargo, los cuales son enumerados y regulados por la propia ley. En lo referente a gastos de personal, se indica que la cuenta del haber de los empleados de cada provincia y de las tropas que la guarnecen, se radicará en la tesorería de la misma provincia.

1.4.4 Contabilidad e información financiera

El sistema de contabilidad e información financiera se encuentra repartido en tres niveles concéntricos: colectores y administradores en primer término, tesoreros en el nivel medio, y el Ministerio de Hacienda en la cúspide. Los colectores y administradores están obligados a llevar un libro diario y un libro mayor relacionado con el diario. La Ley de Hacienda se ocupa de normar la forma de efectuar los asientos de ingreso y de egreso en el libro diario, así como de la documentación de tales asientos. Se prescribe que los tesoreros llevarán, además, un diario de especies de colecturías y centralizarán la contabilidad de colectores y administradores, para remitirla quincenalmente al Ministerio de Hacienda; las cuentas anuales también se remitirán al Ministerio, acompañadas de los documentos de soporte. Los libros de los tesoreros, administradores y colectores son objeto de control, en cuanto son foliados y rubricados por el gobernador de la provincia.

El Ministerio, por su parte, lleva la contabilidad por partida doble en un libro diario general, un libro mayor y libros auxiliares. Cada mes se efectúa el llamado balance del tesorero o balance general, y cada trimestre, el cuadro de sus ingresos y sus egresos, los que se insertan en el periódico oficial. En los primeros días de abril de cada año presenta su cuenta el Ministro de Hacienda al Tribunal de Cuentas. La cuenta del Ministerio consta del balance general y la de todos los ingresos y egresos del tesoro en el año precedente, comparados con las asignaciones del presupuesto, expresando los pagos hechos y los que quedan por hacerse para el saldo de los gastos. La cuenta especial de la deuda pública se presenta por separado con distinción de capitales e intereses. Los libros del Ministerio y las copias de los diarios de los colectores, administradores y tesoreros son los comprobantes de esta cuenta, y quedan a disposición del Tribunal durante el juicio de aquella. La cuenta del Ministerio se publica por la imprenta y se presenta a las cámaras legislativas. Adicionalmente, cada año publica el Ministerio un estado de los contratos celebrados por el Estado y de las obras públicas hechas por su cuenta en el decurso del año anterior, y lo presenta también a las cámaras.

Desde otro punto de vista, la ley de 1863 es interesante, pues al tiempo que regula sistemáticamente lo relativo a contabilidad e información financiera, deroga el reglamento de contabilidad dado por el Poder Ejecutivo, vigente para esa fecha. En otras palabras esta ley deja entender que, aparte del legislador, no hay otro órgano que cuente con facultades normativas, ni siquiera el propio Ejecutivo, quien corre a cargo con todo el proceso.

1.4.5 El Tribunal de Cuentas

Para el control de las actividades de hacienda se crea un órgano de carácter judicial, compuesto de dos salas, denominado Tribunal de Cuentas, que tiene jurisdicción privada para conocer de las cuentas que el Ministro y demás empleados de hacienda presenten anualmente y, en general, conoce de todas las cuentas que por leyes reglamentos debían conocer las antiguas Contadurías, y de las fianzas e incidentes relativos a las cuentas. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de Régimen Municipal sancionada en octubre 9 de 1863, el juzgamiento de las cuentas de las municipalidades corresponde al Tribunal a que toque el juzgamiento de rentas nacionales y se hace por los mismos trámites, lo que equivale a decir, por medio del mismo Tribunal de Cuentas de que trata la Ley de Hacienda.

Este tribunal reside en la capital de la República y está dotado de elevada jerarquía, ya que ocupa el lugar inmediato a la Corte Suprema en el orden de precedencia. Se compone de cinco ministros jueces, seis revisores, siete amanuenses, un secretario y un portero archivero. En la nominación de los miembros se aprecia una participación mixta del Legislativo y del Ejecutivo, y como contrapeso

de dichas facultades, el Poder Judicial es el único competente para conocer y resolver de la suspensión o remoción de los ministros - únicamente para causa criminal -, asegurándose así en buena parte la imparcialidad del Tribunal de Cuentas.

Las sentencias del tribunal se expiden en la forma prescrita para los tribunales comunes, debiendo publicarse inmediatamente en el periódico oficial; una copia de las sentencias se pasa al Ministro de Hacienda tanto para su publicación como para que sean ejecutadas. Todas las cuentas del año deben ser sentenciadas y fenecidas en el siguiente.

Dentro de seis meses, después de publicada la sentencia por el periódico oficial, el rindente o su apoderado, o aquel a quien se haya declarado responsable, puede pedir la revisión del juicio, apoyando precisamente la solicitud en documentos justificativos que anteriormente no se hubieren presentado. El Ministro de Hacienda y cualquiera de los revisores pueden igualmente reclamar la revisión dentro de los dos años después de publicada la sentencia, fundándose en los errores, omisiones, duplicaciones o falsedades descubiertas por el examen de otras cuentas o por otro medio cualquiera. El recurso de revisión se tramita por la sala que no fallo en la sentencia de primera o de vista, y pronuncia sentencia de segunda o de revista, de la cual no habrá más recurso que el de queja ante la Corte Suprema. Aclara la ley que la revisión no suspende la sentencia de vista que contenga alcance en favor del Fisco; que no hay notificaciones, traslado, relación ni articulaciones en el juicio de vista ni en el de revista, y que en las causas de hacienda no se reconoce fuero alguno. Con tales principios, el legislador ofrece un cuadro bastante estricto para el juzgamiento de las cuentas que se presenten a examen del tribunal.

1.4.6 Responsabilidades

La ley distingue tres tipos de responsabilidad que puede encontrar el Tribunal de Cuentas: penal, pecuniaria y legal. Cuando haya inicios de falsedad u otro delito contra un rindente, la sala que juzgue pasará el expediente al juez competente, dejando copia para continuar el juicio de cuentas. La responsabilidad pecuniaria, por su parte, se traduce en alcances de cuentas, que son cobrados al responsable. En cuanto a la responsabilidad legal, se establece que los empleados que incurran en mora de presentar cuentas serán destituidos del empleo, suspensos del derecho de ciudadanía y reducidos a prisión hasta que las presenten; la persecución al moroso llega a sus últimas consecuencias patrimoniales, incluso respecto de los herederos, y culmina con la formación de cuentas por un tercero, de la cuenta no presentada, a costa del moroso.

Respecto del Ministro de Hacienda, en caso de haber responsabilidad pecuniaria o legal, el Tribunal debe remitir directamente al Congreso todas las actuaciones relativas a las cuentas del Ministro.

Los empleados de hacienda suspensos en virtud de un juicio criminal, gozarán de la mitad de sus sueldos hasta que concluya la suspensión; si de la causa resultaren absueltos, se les entregará el goce de la parte retenida, con deducción de las multas o costas, si se les hubiere impuesto.

1.4.7 Personal

La ley de 1863 es rica en normas sobre el personal de la administración pública y recoge desde entonces principios que han tenido una trayectoria indeleble en la legislación posterior. Parte la ley de la distinción en tres tipos de servidores, de acuerdo con igual número de ministerios de Estado, y los designa como políticos, de hacienda y de guerra. Las normas que tratan de esta materia son por lo general comunes a los tres tipos de servidores, si bien se da mayor énfasis en los que se denomina "empleados de hacienda".

Ante todo, hay el principio de que el personal ha de ser determinado en la ley de presupuesto, y el de que nadie podrá gozar de dos rentas del tesoro, reconociéndose el derecho, esto si, al cobro de viáticos y dietas, pero no al de gastos de residencia. Todos los empleados deben cumplir sus obligaciones, estableciéndose al efecto diversos controles, en especial de asistencia, por los superiores jerárquicos; las sanciones por incumplimiento pueden ser de multa hasta la cuarta parte

de la renta mensual, e incluso de arresto, debiendo destacar que está negado cualquier reclamo de las multas impuestas.

Las licencias del personal están restringidas al máximo, incluso las no pagadas, restricción que es muy estricta tanto en su duración como en los motivos que pueden alegarse para entrar en goce de licencia. En materia de sustituciones de empleados, hay la política general de preferir aquellas que no sean gravosas a la hacienda. Las subrogaciones de los empleados suspendidos no facultan a quien le sucede en el cargo para percibir más que su propio sueldo; cuando se atienden simultáneamente dos destinos, se percibe además del sueldo propio, la mitad del sueldo del subrogado, y cuando se subroga y atiende solo el destino del subrogado, se percibe únicamente el sueldo de éste.

1.4.8 Empleados de hacienda

Los demás principios sobre personal están referidos únicamente a los empleados de hacienda, siendo de los primeros el de la idoneidad, en cuanto se selecciona a quienes tengan buena conducta, actividad y celo, debiendo examinar el jefe de oficina a los empleados sobre su capacidad en caligrafía y aritmética. Otro de los importantes principios es el de la prohibición de nepotismo, que alcanza hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, en referencia a los servidores de hacienda y a los del Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, antes de entrar en el ejercicio del cargo se exige la rendición de fianza, que puede ser hipotecaria o personal, dada por cuatro fiadores; la cuantía es equivalente a cuatro veces la renta anual del servidor, y se rinde ante las juntas de hacienda; la fianza debe acompañarse anualmente a las cuentas junto con el certificado de supervivencia y solvencia de los fiadores.

Los empleados de hacienda deben estar siempre al día en la rendición de cuentas, bajo pena irrestricta de destitución. En caso de abuso de dineros, se aplica al rindente el duplo de lo debido, sin perjuicio de las penas impuestas por el Código Penal. Los empleados de las oficinas de hacienda no podrán ser molestados para ningún otro servicio ni distraídos de sus ocupaciones, ni molestados en la milicia, excepto en el caso de hallarse amenazada la seguridad pública en el lugar de su residencia. Finalmente se establece que todo empleado de hacienda es responsable de los fondos que maneja, y que en caso de robo o pérdida fortuita, no puede obtener su descargo, sino por medio de una decisión del Ministerio de Hacienda, y en virtud de no ser culpable de malicia o negligencia, no habiendo de tal decisión más recurso que ante el Consejo de Estado.

En materia de nombramientos, la ley no da normas expresas sobre su inscripción o anotación, pero es claro que existen roles del distributivo de sueldos aprobado en el presupuesto. Reglas más detalladas sobre el particular solo fueron dictadas mediante decreto legislativo sancionado el 8 de octubre de 1905, mereciendo destacarse el inciso segundo del artículo primero, donde se indica que la autoridad o corporación a la cual corresponde hacer aún interinamente el nombramiento, será la encargada de declararlo vacante.

2. LEY ORGANICA DE HACIENDA DE 1928 Y LA REALIDAD ADMINISTRATIVO FINANCIERA DE SU EPOCA

La ley no es más que un medio - acaso el más importante - para la obtención del fin trascendental que persigue la sociedad civil; ello explica la evolución del derecho, que tiene que adecuarse a la realidad integral por la que atraviesa un pueblo en determinado momento histórico.

La Ley de Hacienda dictada por el presidente Isidro Ayora, bajo la inspiración de la Misión Kemmerer, trato de llenar este cometido, a saber: crear las instituciones legales básicas para disminuir el desorden y anarquía en la gestión administrativa y económica del Ecuador de ese entonces y lograr la mejor utilización de los recursos públicos del país.

2.1 Situación administrativo financiera de 1928

Vale la pena echar una rápida ojeada a lo que ocurría en la administración pública antes de la ley de 1928, pues ello hará posible comprender las razones que tuvo la Ley de Hacienda de ese año.

2.1.1 Magnitud de la administración pública

El Ecuador de 1928 era un país con una vida administrativa de estrechas fronteras. Sin hacer mención de la organización administrativa de la Función Legislativa, el Presidente de la República tenía la calidad de jefe de la administración pública, es decir, de la gestión financiera y de servicio; contaba para ello con seis secretarios de Estado en las siguientes carteras: de lo interior; de relaciones exteriores; de instrucción pública; de previsión social y trabajo, agricultura, asistencia pública, oriente, etc.; de hacienda; y de guerra, marina y aviación. No existía la Secretaría General de la Administración y el desarrollo mismo de cada uno de los ministerios de Estado y de los distintos repartos administrativos era reducido, lo que se desprende del hecho, por ejemplo, de que la Presidencia de la República contaba solo con 26 empleados en total, o de que el Ministerio de Relaciones Exteriores era atendido solo por 110 empleados, incluido el Ministro.

Por aquel entonces, como organismos que gozaban de cierta descentralización, existían solo el Consejo de Estado, la Contraloría General y la Procuraduría, sin que fuera conocido el concepto y menos la exuberante proliferación posterior de las entidades autónomas, semiautónomas, adscritas, entes y organismos descentralizados, fenómeno que ha complicado sobremanera la gestión financiera y el control en los últimos tiempos.

Aparte de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, no era posible por el año de 1928 hablar de la existencia de empresas públicas, lo que contrasta grandemente con la situación de nuestros días, en que la función pública se ha revestido frecuentemente de la forma de "empresa pública", para la mejor realización del servicio e incluso la producción y el ofrecimiento de bienes. A tal punto era inusitada esta concepción funcional de las actividades del Estado, que en la Ley de Hacienda de 1928 hubo de ponerse una especial norma (artículo 209), que facultaba a la Contraloría "intervenir o fiscalizar la administración económica de los ferrocarriles y otras empresas". El celoso codificador de esa ley en 1960, ratificando la misma tendencia, recogió en el artículo 279 no solo al primitivo 209 del año 1928, sino también a los artículos 19 y 20 de la ley de reestructuración de la empresa de ferrocarriles del Estado (decretos leyes de emergencia 39 y 21, publicados en los Registros Oficiales 866 de agosto 3 de 1955 y 268 de julio 18 de 1957).

Una rápida mirada a los organismos educativos que funcionaban en el país, según datos del presupuesto general del Estado de 1929, revela que solo había en el país 47 centros de enseñanza, número que estaba conformado por las 4 universidades (Central de Quito, de Guayaquil, de Cuenca y de Loja), 15 organismos de enseñanza secundaria, 15 de enseñanza primaria y 13 organismos educativos de otra índole, entre los que están incluidos institutos como el observatorio astronómico, casas de huérfanos, teatro Sucre, etc.

El número de servidores públicos, incluidos miembros del magisterio y de las fuerzas armadas, no llegaba a 18.000 en total.

2.1.2 Volumen del movimiento financiero

El presupuesto general del Estado para 1928 era de 52 millones de sucres, cifra que, hechas las proyecciones a los valores actuales, significaría unos 500 millones de sucres de nuestros días, con la importante aclaración de que la casi totalidad de los recursos públicos se canalizaba a través del instrumento presupuestario.

Es grande el contraste de esta cifra con la del presupuesto general del Estado correspondiente a 1977, que asciende a casi 17 mil millones de sucres, diferencia que se acentúa más todavía si tenemos en cuenta que menos del 50 por ciento de los recursos públicos esta reflejado en el presupuesto, siendo manejado el resto por medio de fondos extrapresupuestarios.

Por aquella época, un legislador ganaba, por concepto de dieta, la cantidad de 40 sucres diarios, la Presidencia de la República tenía, para todo gasto, incluido el de empleados, la cantidad de 250.000 sucres anuales y el Ministerio de Previsión Social, la cantidad de dos millones y medio de sucres, por no citar más que tres casos; de donde hay para concluir que el movimiento financiero de aquella época era una realidad poco significativo, circunstancia que naturalmente no complicaba mucho la organización de la administración financiera y el control. Añádase a ello el hecho de que, en un porcentaje inmensamente mayoritario, los fondos del presupuesto se aplicaban a gasto corriente y no a inversiones propiamente dichas; ilustra esta aseveración la inexistencia, por aquellos años, del Ministerio de Obras Públicas, organismo eminentemente inversor, y que en 1928 estaba reducido solo a una pequeña unidad administrativa del Ministerio de lo Interior, con asignación escasa.

2.1.3 Función del Estado

La idea misma del papel que debía cumplir el Estado, en cuanto tal, era distinta de los cánones en que se inspira el Estado intervencionista moderno. En efecto, la actividad del Estado ecuatoriano de 1928, en una gran proporción, se contraía a la prestación de los servicios tradicionales de defensa nacional, seguridad interior, justicia, instrucción pública y relaciones exteriores y apenas si se vislumbraban en la práctica las actividades del Estado empresario moderno o intervencionista, como lo califican otros, que se caracteriza por la prestación de servicios de los cuales el ciudadano desprende beneficios más particulares y tangibles, como de seguridad social, salubridad, infraestructura de obras públicas, explotación de recursos naturales y producción de bienes ofrecidos a la colectividad.

Claro que ya aparecen en la organización administrativa de 1928 servicios embrionarios de esta naturaleza, materializados en pequeñas unidades dependientes del Ministerio de Instrucción Pública, que se ocupaban de la atención de los correos, telégrafos, bellas artes, etc., y en servicios incipientes de agricultura, asistencia pública, sanidad e higiene, defensa contra incendios, colonización, etc., que se prestaban por medio de unidades reducidas dependientes estas últimas del Ministerio de Previsión Social. Pero no se puede desconocer que las unidades administrativas que se encargaban de estos servicios eran de escaso desarrollo, como se puede colegir, entre otros indicios, del hecho de que todo el Ministerio de Previsión Social contaba con 386 empleados, incluido el Ministro, y disponía de una asignación presupuestaria anual de 2.597.000 sucres en cifras redondas, lo que significa un 4,9 por ciento con respecto al presupuesto total.

En cambio los servicios tradicionales habían alcanzado un relativo desarrollo, como se desprende del hecho de que el Ministerio de lo Interior (seguridad y policía) disponía de más de 4.000 empleados (incluida la policía urbana y rural) y tenía una asignación presupuestaria de 16.210.000 de sucres, cifra que significa el 31,1 por ciento del presupuesto total.

Lo mismo puede decirse, por ejemplo, del servicio de defensa nacional, prestado por medio del Ministerio de Guerra, cuya asignación presupuestaria era de casi 10.000.000 de sucres y contaba con 5.800 servidores, incluidos civiles, oficiales y tropa.

Todas estas consideraciones nos llevan a inferir que la administración pública de 1928, entendía en la prestación de servicios sencillos, no afectados de la complicación de los que da el Estado empresario, en que las finalidades y metas que persigue el sector público son más concretas e individualizadas, la administración financiera más dinámica, las oportunidades de gestión menos susceptibles de ser previstas en su totalidad y en que las decisiones de la autoridad administrativa tienen que ser más rápidas y mejor fundadas en la información que le suministren los procedimientos internos de control.

En otras palabras, el Estado ecuatoriano de 1928 no había orientado su función, al menos en forma reflexiva y organizada, a la generación de servicios y actividades básicas tendientes a iniciar el desarrollo integral del país, actividad característica del Estado moderno que tiene denominadores comunes con la actividad de la gerencia privada.

Esta característica de la actividad del Estado es, por lo demás, un determinante decisivo en la elección de los sistemas de gestión financiera y de control (planeamiento, presupuesto, caja, contabilidad, control).

2.1.4 Desarrollo de la ciencia del control público

La ciencia de la gestión financiera y del control se ha desarrollado en forma vertiginosa en los últimos años, en que nos es dado asistir al funcionamiento, en ámbito público y privado, de sistemas automatizados de administración financiera y control, que proporcionan información al momento, con mínimo margen de error, para la toma de decisiones de la alta administración o gerencia.

En la década de los años treinta, la ciencia de las finanzas y del control apenas si había dado sus primeros pasos: se conocía, en verdad, entre nosotros el control de la ejecución presupuestaria, que era llevado en forma rígida, a detalle de partida; pero la contabilidad, que desde 1863 se había ordenado que fuera por partida doble, no había llegado a enmarcarse conceptualmente dentro de las normas de contabilidad generalmente aceptadas, con lo que se había hecho una práctica firme el llevar registros contables exclusivamente de la cuenta caja, a base del simple concepto de ingresos y gastos.

Por otro lado, el sistema general de aquella época, en materia de control externo, consistía en la revisión de las cuentas de los "rindentes", en la propia oficina del órgano de control y no in situ, revisión en la que se enfatizaban los aspectos de legalidad y formalidad; en otras palabras, se averiguaba si el gasto había sido hecho guardando las formalidades legales, pero el control no preguntaba que beneficio se había desprendido del mismo, ni cuales habían sido sus efectos.

Por supuesto que para aquella época no se había visualizado la utilidad de adoptar la auditoría - sistema de análisis financiero o administrativo integral - como instrumento de control de los entes públicos, y dicho sistema se había mantenido recluido dentro de los confines de la empresa privada, desde los comienzos de este siglo. Cabe recordar que el propio Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, adopta la auditoría, como sistema de control público, solo en el año 1951.

Casi no hace falta destacar, por lo mismo, que por el año de 1928 no se conocía siquiera el contenido conceptual de lo que es el control interno, que, por lo demás, es uno de los pilares del control moderno, como herramienta gerencial.

Todo este rápido recuento ayudará a comprender el alcance y contenido de la Ley de Hacienda de 1928, que da respuesta a las necesidades de su tiempo.

2.2 La Ley de Hacienda de 1928

Las instituciones de la Ley de Hacienda de 1863 sirven históricamente como de puente en materia de administración financiera y control, entre la época que da fin al coloniaje español y los esquemas técnicos propios del siglo veinte. Para empezar, la herencia española deja impresa su huella en el nombre mismo de la ley, que arrastra el concepto de hacienda real, bastante desajustado ya para la época; con todo, esta noción se vierte en la ley de 1928, cuyo artículo primero indica que la hacienda pública comprende todos los bienes y rentas del Estado.

En la nueva ley subsiste como timón de la administración del Estado, el Ministerio de Hacienda, fuertemente remozado, pero disminuye el poder de los gobernadores de provincia como jefes de la administración de la hacienda provincial. Las juntas de hacienda y el Tribunal de Cuentas, existentes desde la época colonial, son eliminados de plano.

Mediante el artículo 199, se crea la Contraloría General, que dentro del sistema establecido en esta ley, será independiente de cualquier ministerio, departamento u oficina del Poder Ejecutivo; aclarándose en el artículo 208 que la Contraloría será la oficina central de contabilidad y fiscalización

de la hacienda pública, para asegurar la estricta ejecución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

2.2.1 Organización de la administración financiera

Al igual que todas las leyes de hacienda, la de 1928 indica que al Presidente de la República, como jefe de la administración, le corresponde la dirección general de la hacienda pública, que ejercerá por medio del Ministro respectivo, es decir, el de Hacienda. Como innovación crea la ley el cargo de subsecretario, que subrogará en sus funciones al titular.

Para entonces, la organización y funciones del Estado habían crecido comparativamente con la situación del siglo pasado. La Constitución de 1897, y luego la de 1906 vigente en 1928, proveían la existencia de cinco ministerios de Estado, número que llegó a seis, según el presupuesto de 1928. En relación al de Hacienda, se conserva la mayoría de las atribuciones y deberes previstos en las leyes anteriores. Sin embargo, se añade expresamente la de administrar los timbres y el papel sellado, materia que es regulada en forma amplia por la propia ley; también se agrega la función de velar por la aplicación de las leyes concernientes a bancos e instituciones de crédito, a la moneda y su acuñación, al comercio y a la industria, y a las propiedades del Estado.

El Ministerio de Hacienda se estructura con tres direcciones: de suministros, hoy empresa de suministros del Estado; de ingresos, actuales direcciones generales de rentas y de recaudaciones; y del tesoro, ahora tesorería de la nación. Con decreto 437 de octubre 8 de 1928, se creó además la dirección de presupuesto que reemplazo a la comisión de presupuesto, que fija la ley de hacienda de dicho año.

El departamento bancario y la imprenta nacional funcionan como dependencias directas del Ministerio de Hacienda. De la dirección de ingresos depende la sección de minas y marcas de fábricas; de la dirección del tesoro dependen los tesoreros provinciales y los cónsules de la República, funcionarios a cargo de la recepción, custodia e inversión de todos los fondos del Estado. En forma paralela, en este último grado, se hallan los llamados oficiales pagadores, que se crean en cada uno de los otros cinco ministerios del Estado; los tesoreros son los oficiales pagadores de sus provincias, y los cónsules, los oficiales pagadores del cuerpo diplomático y consular. Las funciones de los oficiales pagadores son las de un verdadero director o jefe financiero y desempeñan decisivo papel, ya que todo pago se canaliza por su conducto, con excepción de los pagos de los bonos de la deuda pública, que los hace directamente el Banco Central.

Como se ve, esta organización es bastante elemental, ya que la administración de caja apenas se encarga a un sólo servidor, tanto en el ámbito provincial como en el de los ministerios de Estado y misiones en el exterior de la República, organización que podía marchar adecuadamente si se toma en cuenta el desarrollo bastante limitado de la maquinaria administrativa de esa época. Es posible destacar en este mismo sentido que la idea impresa en la ley de 1863 respecto de la centralización de la administración financiera, se mantiene, aunque no a través del Ministerio de Hacienda y de los gobernadores de provincia, sino del Director del Tesoro, sin cuya orden expresa no pueden movilizarse los caudales públicos.

La acumulación, en los oficiales pagadores, de las funciones de recaudación, custodia, desembolso y registro de las transacciones es explicable para aquella época por el escaso personal de servidores, el reducido movimiento financiero y sobre todo, por el desconocimiento conceptual de los principios del control interno moderno, según los cuales un mismo servidor no debe atender todo el ciclo de la transacción, debiendo separarse las actividades de recaudación de las de desembolso y éstas de las de registro, por considerarse como incompatibles para ser atendidas por un sólo empleado. Con todo, hay que reconocer que, en alguna medida, este inconveniente podía ser superado por la presencia del control previo que se aplicaba por medio del acuerdo de transferencia.

Como nota peculiar de la ley de 1928 se anota la de haber robustecido las normas sobre administración tributaria, materia llamada modernamente Derecho Tributario Formal. Muy en

especial, sobresale el literal h) del artículo 23, por el que el director de ingresos conoce y resuelve los reclamos de los contribuyentes respecto de impuestos, comunicando sus resoluciones a la Contraloría General para el debido cumplimiento de las mismas.

2.2.2 Presupuesto

La ley de 1928 es muy completa respecto del presupuesto nacional, al cual dedica todo el título VI, que comprende los artículos 162 al 198. Sus diversas secciones tratan minuciosamente del presupuesto en cuanto a su estructura, trámite de formación, presentación y aprobación, transferencia de asignaciones, asignaciones adicionales, liquidación, reserva del tesoro y restricciones especiales.

A través de sus disposiciones es posible anotar que la ley recoge la mayoría de los principios presupuestarios, así el de equilibrio, anualidad, ordenación, unidad, universalidad, etc. Uno de los principios en que pone énfasis la ley es el de que no podrá hacerse ningún gasto del tesoro sino de acuerdo con el presupuesto general o una ley especial que autorice el gasto; en otras palabras, no se efectuarán egresos ni contraerán obligaciones sin asignación legal que los autorice y cubra con suficiencia.

Otro de los principios en que recalca la ley es el de la universalidad, posible de llevarse a sus últimas consecuencias en un presupuesto que, al tiempo que representaba un elemento de previsión, servía de medio de control contable y legal para el ciento por ciento de los recursos financieros. El control previo se encuentra fuertemente enraizado, además, tanto en el plano legislativo al aprobar el presupuesto anual, como en el plano ejecutivo al aprobar los acuerdos de transferencia a detalle de partida; hay por lo mismo una duplicidad de controles preventivos, estando el segundo de ellos orientado también hacia fines contables de la ejecución presupuestaria.

La estructura escogida reconoce por otra parte que, salvo limitados casos, figurarán en un sólo presupuesto todos los ingresos y egresos del Estado, correspondientes al año fiscal; el presupuesto se divide en dos partes principales: el presupuesto ordinario - o corriente - y el presupuesto extraordinario - o no corriente -.

A fin de asegurar de modo directo la inversión en los objetos que estuvieran previstos por una ley especial, se excluyen del presupuesto tres tipos de recursos: en primer lugar, los depósitos de ahorro o de pagos individuales destinados a fondos de pensión, seguro o caución; en segundo lugar, las sumas apartadas del fondo general del tesoro para constituir otro fondo cualquiera; y en tercer lugar, los saldos presupuestarios no utilizados en el ejercicio anterior y que hubieren sido destinados originalmente a obras o deudas públicas.

2.2.3 Personal

Como en las demás leyes de hacienda, se establece que el personal y los sueldos se determinarán por el presupuesto o la ley. Sin embargo es curiosa la clasificación que se hace de los empleados conforme a una escala de remuneraciones que consta de 18 grados, a cuyo respecto explica la ley que se procede de esta manera para dar facilidad a la preparación del presupuesto, así como de la contabilidad y de la intervención de cuentas. Dos aplicaciones concretas de la escala de remuneraciones son el cálculo de la duración de las vacaciones anuales y el cómputo de los viáticos.

Por lo demás, la ley de 1928 es de lo más completa en cuanto a normas sobre funcionarios y empleados, destinando a ello el Título V, que comprende los artículos 89 al 161, donde se trata de los nombramientos, remociones, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades.

La Contraloría registra nombramientos y cauciones, vigila la suficiencia de fondos para movilizaciones urgentes de personal, bloquea el pago de sueldos por ausencia no autorizada de servidores, solicita la remoción de los morosos en la presentación de cuentas.

Este estado de cosas creado por la ley de 1928 - extraño para nuestro tiempo - se explica por el hecho de que no había un organismo específico encargado de la administración de personal a escala nacional, ni dentro del esquema organizacional de los entes públicos, pudiendo ser evacuada esta actividad por la Contraloría, lo que en aquella época no era muy inconveniente dado el poco desarrollo de la administración pública.

Pero es obvio que esta actividad de administración de personal resulta extraña para un órgano superior de control, actividad que, de otro lado, nunca antes fue atribuida por la Ley de Hacienda a las Contadurías ni al Tribunal de Cuentas, siendo más bien funciones propias de las autoridades nominadoras, por medio de sus unidades de administración de personal.

Fue necesaria la creación de la Oficina Nacional de Personal en el año 1963, para que la Contraloría mucho después (fines de 1974) empezará a devolver estas funciones para redefinir sus cometidos medulares, dejando de lado todo lo que resultaba ajeno a sus específicas funciones; con ello fue posible descargar al propio tiempo otras funciones en materia de personal, como el control de becas, la inscripción de poderes para el ejercicio de determinados derechos pecuniarios de los servidores públicos, el otorgamiento de liquidaciones de tiempo de servicio, el control de la aplicación de las leyes de defensa profesional, registro de declaraciones de bienes, registro de personas inhabilitadas para el servicio público, informes sobre contratos para servicios ocasionales, etc., todo lo cual restaba al organismo superior de control un precioso tiempo que debía ser dedicado a otras tareas trascendentales.

Por ello, la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control ha traspasado e incorporado aquellas disposiciones sobre administración de personal, muchas de las cuales están todavía vigentes en la codificación de la Ley Orgánica de Hacienda de 1975, a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuerpo legal que resulta más idóneo para recoger tales normas.

2.2.4 Recaudación y tesorería

Por otra parte, según la Ley de Hacienda de 1928, las tesorerías fiscales recaudan las rentas cuya recolección les haya sido ordenada por el director del tesoro y tienen a su cargo la recepción, custodia e inversión de todos los fondos del Estado; también reciben en custodia depósitos especiales de dinero o seguridad de cualquier procedencia relacionados con transacciones del Gobierno. Los funcionarios de estancos depositan en las tesorerías el producto neto de sus operaciones, con excepción de un fondo rotativo para el giro ordinario.

Tal configuración podía ser la adecuada sin duda para el año 1928, en razón del reducido volumen de las operaciones administrativas y de las transacciones financieras, y por los rígidos controles previos y posteriores contemplados por la ley. Sin embargo, ello fue a la larga en perjuicio de sólidos principios de control interno de corte moderno, especialmente en contra de aquel referente a la división de funciones incompatibles, que disminuye ciertamente el riesgo de errores o incorrecciones.

En cuanto a depósitos, se incluye entre las atribuciones del director de ingresos la de cuidar que los fondos recaudados se depositen diariamente y sin deducción alguna en el banco que el Ministro de Hacienda designe, acreditándolas a la cuenta general del tesoro. El Banco Central, que se crea por sugerencia de la Misión Kemmerer, es en términos generales el depositario de los recursos financieros.

La firma del director del tesoro es la única hábil ante los bancos depositarios para el movimiento de los recursos financieros. Los retiros se hacen solo mediante órdenes de transferencia del director del tesoro, fundadas en acuerdos de transferencia. El acuerdo de transferencia consiste en la orden del Contralor General expedida en virtud de la existencia de una partida presupuestaria de egreso periódico y ordinario, o de una solicitud de fondos, formulada por los oficiales pagadores. La orden de transferencia es la que extiende el director del tesoro al depositario para que, con cargo a la cuenta general del tesoro, transfiera al haber del oficial pagador el valor de los acuerdos de transferencia, particular que es puesto inmediatamente en conocimiento de dicho oficial.

Todos los gastos del tesoro nacional o municipal, o de fondos que estén a disposición de servicios u organizaciones administrativos a los que por ley o reglamentos se les permita la inversión de dichos fondos, se harán únicamente por medio de cheques bancarios a la orden del acreedor. Para el pago de cualquier cantidad adeudada por el Estado, es indispensable que se entregue al oficial pagador el correspondiente comprobante legal del crédito, comprobante que es regulado en la misma Ley de Hacienda.

Se introduce además el principio de utilización de los fondos que por no tener inversión inmediata, pudieran colocarse en forma lucrativa, para lo cual se prevé un informe mensual que al efecto preparará el director del tesoro. Otro importante principio de administración de caja es el de que cuando los fondos disponibles sean insuficientes para cubrir todos los egresos legales, se ordenará la preferencia con que han de cubrirse los pagos. Para la aplicación de estos dos principios, exige la ley intervención del Presidente de la República, Contralor General y Ministro de Hacienda.

Como elemento moderador del sistema, se establece que el Contralor reglamentará los anticipos de fondos públicos que, para gastos subsiguientes, se hagan a los oficiales pagadores y a otros funcionarios o empleados, y el método para el manejo y cuenta de tales anticipos.

2.2.5 Contabilidad e información financiera

La contabilidad se encuentra enfocada en forma convergente en torno a la Contraloría General, que lleva la contabilidad de la hacienda pública, en la que se concentran las cuentas que deben rendir los servidores que manejen o tengan bajo su responsabilidad fondos, valores fiscales o bienes del Estado, o que estén al cuidado de éste; naturalmente, esto podía ser confrontando con los registros que llevaba la Contraloría General a través de los acuerdos de transferencia, por los cuales se canalizaba - como ya queda dicho - la totalidad de los recursos financieros autorizados en el presupuesto. Además, según los artículos 208 y 219, la Contraloría tiene facultades normativas respecto del sistema de contabilidad a observarse por todo servidor sujeto a la obligación de rendirle cuentas.

La convergencia de la información se produce de fuera hacia adentro de la Contraloría, por medio de los reportes diarios u ocasionales, que le remiten cada tesorero, el director del tesoro, los depositarios, los cuentacorrentistas fiscales, los ministerios y los departamentos u oficinas del Estado que dispongan de asignación en el presupuesto. A su vez, el Contralor debe elaborar un informe de las operaciones del Estado en el mes precedente, para información del Ejecutivo, y otro anual, además, para el Legislativo; en este segundo informe, el Contralor hará sus recomendaciones tendientes a lograr mayor economía y eficiencia en los gastos públicos, y respecto de las leyes que quisiera proponer sobre la recaudación, inversión y aplicación de fondos públicos y arreglo de cuentas.

Los artículos 220 y 224 contienen diversas regulaciones sobre teneduría de libros, indicándose la forma de efectuar los asientos, prescribiéndose la unidad de la documentación contable de una oficina, el otorgamiento de recibos, la exhibición de los documentos de soporte a los comisionados de la Contraloría, el cierre mensual y eventual de libros y cuentas. Es importante además el artículo 231 donde se indica que las listas de pago, los comprobantes de compras y otras pruebas instrumentales de los créditos que han sido fiscalizados por el Contralor General o por un Interventor de Zona, se archivarán en la oficina de la Contraloría en Quito o en la correspondiente oficina de intervención de zona (principio distinto al de la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control).

De entre las facultades normativas merece destacarse la prevista en el numeral 13 del artículo 208, por la que la Contraloría tendrá, en general, facultad para dictar cualesquiera medidas que regularicen la recaudación, administración, inversión y fiscalización de los valores u otros bienes del Estado. En todo lo concerniente a la contabilidad de los bienes nacionales, el Contralor tendrá intervención directa y principal, aparte de la facultad que tiene de dar las normas que regulan la

materia.

2.2.6 Control

El control externo está a cargo de la Contraloría General, organismo de intervención fiscal o de fiscalización de la hacienda pública. Cumple su cometido a través de dos grandes frentes: el uno, consistente en numerosos pronunciamientos previos o actuaciones concurrentes, y el otro, en el examen de las cuentas e información financiera que por ley debe serle presentada. Estos dos frentes de acción determinan una profusión de citas o referencias alusivas al papel de la Contraloría, a lo largo de todo el articulado de la ley, notándose un fuerte influjo de dicho organismo dentro de los diversos procesos financieros. Adicionalmente dispone la ley que se remitan a la Contraloría varios informes de naturaleza financiera y administrativa, para su registro, conocimiento y posibles acciones correctivas.

En cuanto al control interno, hay que expresar que a esa fecha no se lo conocía conceptualmente, aunque la ley de 1928 recoge algunos de sus principios básicos, entre ellos, selección y capacitación de los servidores, afianzamiento de quienes manejan recursos materiales o financieros, contabilidad por partida doble, depósitos inmediatos e intactos, y desembolsos por medio de cheques.

Se podría decir entonces que la Contraloría General, hasta cierto punto, era la personificación del control interno de la administración pública, posible para un Estado de limitados contornos financieros y administrativos; de modo que el órgano superior de control no resultaba muy distinto de una oficina de intervención o de una auditoría interna en la actualidad.

En razón de concentrar la información presupuestaria, el Contralor debía certificar sobre las disponibilidades de fondos a detalle de partida, y emitir diversos informes, entre ellos, sobre inversión de fondos que por no tener inversión inmediata podrían colocarse temporalmente en forma lucrativa, sobre solicitudes de transferencias de partidas, sobre asignaciones extraordinarias para la defensa civil, sobre peticiones de asignaciones adicionales. La Contraloría tiene también amplio papel relacionado a bienes, inspecciones, destrucciones, bajas, archivos, remates, créditos incobrables, y resuelve además dudas sobre responsabilidades respecto de bienes nacionales; y esto se explica por la tendencia del legislador a atribuir a la Contraloría funciones de control interno, que no podían ser desempeñadas por cada organismo público - como era del caso - por no existir por aquellos años este concepto propio del control de nuestros días.

Entre otros asuntos, determinaba el Contralor los casos en que era indispensable la licitación para provisión de suministros de oficina, firmaba contratos y títulos de la deuda pública, observaba sobre la legalidad y conveniencia de gastos y sobre el uso de recursos materiales y financieros.

2.2.7 Examen de cuentas y decisiones del Contralor

El examen de cuentas era el nervio del control externo posterior y se hallaba orientado hacia la expedición del finiquito por parte de la Contraloría General, declarando correctas las cuentas; de haber observaciones, se formulaba la respectiva glosa que debía satisfacer el rindente y, en caso contrario, había que efectivizar los alcances de cuentas, siendo definitivas las decisiones del Contralor, en lo concerniente a cuestiones de hecho; sin embargo, en los casos previstos por la Ley de Hacienda, cabía un nuevo examen de las cuentas por medio de la revisión o de la reapertura.

Este examen era realizado casi en forma exclusiva a base de los documentos de soporte que los propios rindentes enviaban a la Contraloría; cabe anotar que tal sistema es uno de los elementos que perpetuo la legislación hacendaria ecuatoriana, como herencia de la Legislación de Indias, vertida a su vez en las Contadurías y Tribunales de Cuentas que echaron raíces en la época republicana del país.

La atención focal del examen de cuentas por la Contraloría estaba dirigida, no hacia la entidad u organismo, sino esencialmente hacia el rindente y, en este sentido, el resultado final forzosamente

era la decisión del Contralor eximiendo de responsabilidad al rindente, respecto de los recursos financieros y materiales a su cargo.

Este principio, de suyo, limitaba el ámbito y la naturaleza del control externo, al dejar de lado el pronunciamiento medular sobre la situación real de una entidad u organismo en lo financiero y administrativo, en relación con la obtención de sus objetivos y propósitos institucionales. Es decir, la Contraloría centraba sus acciones a un circunscrito análisis de formalidades legales, presupuestarias y contables.

Hay que añadir que la institución del examen de cuentas se explica por la importancia capital que se daba a la rigurosa ejecución presupuestaria, aspecto en que ponía mucho énfasis el control. No se puede desconocer la trascendencia que por entonces tenía este propósito, ya que era urgente poner orden y concierto en el gasto público en un medio administrativo que todavía no se había habituado a ello, como se desprende del contenido de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1951 y de su exposición de motivos.

Cabe mencionar que este sistema de control resultaba poco eficaz para detectar los perjuicios que se habían causado al ente público a través del desembolso de fondos, porque, de un lado, el rindente, que enviaba la cuenta, estaba en la amplia posibilidad de hacer acomodos en los registros contables y, de otro, el simple análisis de los ingresos y gastos no podía conducir a ninguna conclusión sobre si el desembolso había causado utilidad o perjuicio a la institución pública. Bien es cierto que este modus operandi trato de completarse más tarde con la fiscalización (o trabajo de campo), pero ello tampoco significó una ampliación de la naturaleza del examen.

En cuanto a las decisiones del Contralor General que declaraban cargos o alcances de cuentas contra el rindente, se cumplían a través de los siguientes arbitrios: comunicación a las máximas autoridades, pagos y ajustes de contabilidad, suspensión al rindente en su cargo, y expedición del correspondiente título de crédito por la Dirección de Ingresos. De encontrarse comprometida la responsabilidad de un tercero, el Contralor formulaba la glosa, la que se le notificaba concediéndole treinta días para contestar; luego expedía el Contralor su decisión, que era cumplida por la vía de apremio real o personal, a elección del respectivo funcionario de recaudación.

Como se ve, también el cumplimiento de las decisiones del Contralor General tenían como objetivo una acción dirigida al rindente, siendo más bien accesoria cualquier otra medida en conexión con la entidad u organismo respectivo.

2.2.8 Responsabilidades

La ley de 1928 crea una sección específica para tratar de las responsabilidades (artículos 147 al 161), donde es posible distinguir dos materias: la una referente a la observancia de las normas tributarias por parte de los particulares, y la otra, sobre incorrecciones por parte de servidores públicos. La primera de estas materias obedece al hecho de que por aquel entonces no existía una ley tributaria sustantiva, siendo cubierta gran parte de la temática, por lo tanto, a través de la Ley de Hacienda; no debe olvidarse que un considerable volumen de las recomendaciones de la Misión Kemmerer se referían a la administración tributaria y al impuesto de timbres, asuntos que fueron aceptados por el Gobierno del Presidente Ayora e incorporados ya en la ley de 1927.

En cuanto a las incorrecciones de los servidores, la ley realiza su tipificación en los artículos 155 y 160, con un detalle prolijo, que recoge en forma ampliada y actualizada la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en su artículo 376. Como sanción por tales incorrecciones, la ley de 1928 establece que, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, el funcionario o empleado será destituido de su cargo y condenado por el Ministro del Ramo respectivo, a una multa no menor de doscientos sucres ni mayor de dos mil.

Los ministros de Estado y las demás autoridades nacionales o municipales que hayan impuesto multas administrativas, deben dar aviso, de la imposición en la misma fecha de ésta al penado, al

director de ingresos y al Contralor, a quien tocaba anotar esas multas, así como las que el mismo hubiera impuesto, de acuerdo con esta ley, en un registro especial de la Contraloría.

El director de ingresos debía emitir el título de crédito respectivo que, recibido y refrendado en la misma fecha por el director del tesoro, era enviado por éste al tesorero fiscal que debía percibir el valor de la multa, ya mediante retención del sueldo, ya por la jurisdicción coactiva. Tratándose de multas municipales o de otras instituciones de derecho público, el Contralor debía dar aviso al Presidente del Concejo o al Jefe de la respectiva institución.

Las multas prescritas por la ley de 1928 ingresan a la cuenta general del tesorero, con excepción de las impuestas a un funcionario o empleado de las municipalidades o de otras instituciones de derecho público, debiendo ingresar estas últimas a la cuenta de fondos generales de la municipalidad o institución respectiva.

3. PERIODO DE 1928 a 1973

3.1 El Gobierno del Presidente Plaza

Con la caída de Isidro Ayora el 24 de agosto de 1931, se inicia una larga y oscura etapa de la historia ecuatoriana, caracterizada por la inestabilidad institucional y la crisis económica, etapa que concluye el 31 de agosto de 1948 con la asunción del mando por parte del Presidente Galo Plaza, luego de elecciones convocadas por primera vez en varias décadas.

Para 1952, al presentar a la nación un volumen informativo con estudios, proyectos e informes técnicos, el Gobierno empezaba manifestando que "Ya no se discute el hecho de que no es posible el desarrollo económico de un país y, por consiguiente, la acción de mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, sin planear técnicamente dicho desarrollo, a base de estudios de las realidades y de programas de trabajo, de crédito y de prelación de labores".

Desde el punto de vista económico, dicho Gobierno tiene interés, pues determinó que el país de las dos décadas subsiguientes diera prioridad a la agricultura y dejará de lado las posibilidades de exploración y explotación petrolera en el oriente ecuatoriano, posibilidades que solo prosperarían a partir del año 1972.

En materia hacendaria, presupuestaria y crediticia, el Gobierno de Plaza buscó y consiguió profusa colaboración de expertos internacionales en muy variadas ramas, colaboración que provino especialmente de las Naciones Unidas y varias misiones privadas, que en la mayoría de casos se presto sin costo alguno para el país. Uno de los frutos más relevantes de la asesoría de la ONU fue sin duda la elaboración del anteproyecto de Ley Orgánica de Presupuesto; además, explicó el Gobierno que se iniciaron "trabajos preliminares sobre una posible Ley de Administración Financiera que constituiría una ampliación de la Ley Orgánica de Presupuesto.

3.2 Ley Orgánica de Presupuesto de 1951

La Comisión Técnica del Presupuesto, en 1951, coincide con Kemmerer en la idea de presentar las disposiciones relativas al presupuesto nacional en un cuerpo legal independiente de la Ley de Hacienda, si bien el proyecto de Kemmerer terminó por ser incorporado como Título VI de aquella ley. El proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto que preparará en cambio la Comisión en 1951, con el apoyo y asesoramiento de la misión de las Naciones Unidas, mereció en esta ocasión ser aprobado como un cuerpo separado de la Ley de Hacienda, a cuyo efecto, se dispuso la derogatoria del Título VI y de todas las disposiciones que se opusieron a lo prescrito en la nueva ley.

El decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Presupuesto lleva el número 538 y se encuentra publicado en el Registro Oficial 769 de 21 de marzo de 1951. Hay que notar de paso, que a pesar de la trascendencia de este instrumento, no se siguen los trámites ordinarios propios de una ley de la República, que implicaban la aprobación por parte de las cámaras legislativas; en este caso, la Ley

Orgánica de Presupuesto es expedida mediante decreto ley de emergencia, es decir, por un acto legislativo del Presidente de la República, emitido con el sólo informe del Consejo Nacional de Economía.

Entre sus considerandos manifiesta la ley que es urgente dictar las normas más apropiadas a fin de que el planeamiento, aprobación y ejecución de los presupuestos fiscales se realice de acuerdo con los sistemas más modernos, para obtener así el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales. Por su parte, la Comisión Técnica del Presupuesto lamentaba no haber podido introducir las mejoras técnicas sugeridas por la Misión de las Naciones Unidas, por no haber sido expedidas las reformas a nuestra legislación hacendaria, las mismas que estaban en estudio, y por no haber sido eliminados algunos obstáculos materiales causados en buena parte por las fallas presentes en la contabilidad pública. Además, luego de revisar algunos aspectos históricos y doctrinarios, añadía la Comisión que la Ley de Hacienda había llegado a desvincularse de la realidad y a obstaculizar la introducción de "los nuevos métodos de planeación de programas y de control financiero y administrativo que ya han hecho pruebas satisfactorias en otros países".

Desde el punto de vista doctrinario, acaso el aporte más importante de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1951, es el de haber introducido el sistema de presupuesto de operación y presupuesto de capital, muy en boga por aquella época. Con ello se establece un sistema dualista de presupuesto, que responde directamente a la clasificación económica de los egresos y a ciertos principios de contabilidad, y que distingue las cuentas de balance (capital) de las cuentas de resultados (operación).

Otro aspecto de interés que recoge la Ley Orgánica de Presupuesto es el de conceder un régimen de excepción presupuestario y contable, a las empresas del Estado. Para empezar, sus presupuestos constituyen anexos que se acompañan al presupuesto General del Estado. En cuanto a las utilidades y pérdidas, se establece el principio de que corresponden al Estado. Sin embargo, los presupuestos anexos se sujetan a las normas de la contabilidad comercial para establecer su utilidad efectiva, como si fuesen empresas independientes; además, se habla de que estos presupuestos incluirán en los egresos cuotas adecuadas por depreciación anual de los activos utilizados, así como por el valor locativo de los edificios del Estado ocupados por dichas empresas. En suma, el régimen presupuestario y contable de las empresas del Estado, incorpora interesantes elementos, pero en forma ciertamente imprecisa y amorfa.

3.3 Normas secundarias e intentos de reformas

En lo que concierne a la Contraloría General, de 1928 en adelante, empieza a producir un sinnúmero de normas secundarias encaminadas a implantar la Ley de Hacienda. De tales instrumentos merecen especial mención los reglamentos de contabilidad fiscal en 1931, de cauciones en 1943, general de la Contraloría en 1956 y de fiscalización en 1961. Una notable recopilación de normas legales y secundarias relativas a la Contraloría General, se publica en dos voluminosos tomos como suplemento al Registro Oficial 220 de julio 31 de 1962, en los que se recoge un inmenso trabajo de regulación de aspectos financieros.

De otro lado, se buscó a partir de la década de los cincuenta, un mejoramiento técnico en materia contable y administrativa. En 1958, con motivo de hallarse el Gobierno Nacional preparando la XI Conferencia Interamericana, el país fue objeto de una serie de atenciones, se lograron préstamos, ayudas económicas y materiales así como asistencia técnica; en lo que atañe a la Contraloría, la Misión del Punto IV colaboró para la modernización del sistema de contabilidad gubernamental.

En noviembre de 1958 se suscribió el contrato bilateral entre el Punto IV y la Contraloría, iniciándose entonces la capacitación de funcionarios tanto de esta entidad como del sector público. La capacitación se orientó por los principios de clasificación de fondos, adoptando como base el sistema de valores combinados. Sin embargo, y pese a que el nuevo sistema fue puesto en marcha, se siguió utilizando paralelamente el sistema anterior, de manera que no se pudo contar con la información completa ni evaluar la bondad de uno ni de otro.

Una de las deficiencias del sistema implantado por el Punto IV fue la de no incluir dos importantes capítulos, como son los referentes al tratamiento de la deuda pública y a los activos generales del Gobierno, lo que se debió en buena parte al cambio político, pues se suspendió de improviso el contrato con el Punto IV.

En el año 1961, normalizada la situación del nuevo Gobierno, se vio la necesidad de complementar el sistema contable propuesto por el Punto IV, y con el ánimo de consolidar las posiciones de la función pública, la Contraloría solicitó asistencia técnica a la consultora Gubernamental Affairs Institute. Durante dos años, de 1961 a 1963, esta consultora desarrollo su plan de trabajo, que contempló la elaboración del sistema de contabilidad, la preparación de un proyecto de Ley de Crédito Público y otro de Presupuesto, la elaboración de recomendaciones para el campo de la auditoría y otras de tipo general.

En materia de contabilidad solo se ratificó lo que se había previsto e implantado a base de la asistencia técnica del Punto IV, pero no se pudo llevar adelante la implantación del sistema de contabilidad sobre fondos múltiples, ni llegaron a integrarse con éste los capítulos de la deuda pública y activos generales del Gobierno. Respecto de los demás capítulos, poco o casi nada se llevo a efecto, posiblemente por no contar con unidades administrativas que dieran cumplimiento a las recomendaciones planteadas, o por el poco apoyo oficial, culminando a la larga con el archivo del informe final de la consultora.

Instaurado el régimen de la junta Militar de Gobierno en 1963 éste se preocupo de realizar una transformación radical de los sistemas y mecanismos administrativos del sector público, para lo cual, como primer paso, creó la Secretaría Técnica de Administración, a la que se integraron las funciones de presupuesto, organización y personal.

La Secretaría Técnica de Administración se crea mediante decreto 240, publicado en el Registro Oficial 33 de agosto 20 de 1963 , mereciendo destacarse el quinto de los considerandos, donde se puntualiza "que es necesario centralizar la responsabilidad en la ejecución de las reformas de la estructura y procedimientos administrativos del sector público, a fin de dar eficiencia a la maquinaria administrativa y posibilitar la ejecución de las reformas económico - sociales en que se halla empeñada la Junta Militar, a la vez que mantener una evaluación permanente del grado de eficiencia con que se prestan los servicios públicos".

Una de las misiones de asistencia técnica que se contrataron fue la Jacobs, destinada a colaborar con la Contraloría General, misión que concreto su asistencia a la preparación de un manual de clasificación de cargos bajo una concepción moderna. Sin embargo, esta asistencia técnica también fue dejada de lado con el cambio político de 1968, ya que el mandatario elegido consideró como un gran obstáculo en su gestión a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964 y al manual de clasificación de cargos propuesto por la Jacobs.

3.4 La Teoría Estrada

Desde otro punto de vista, uno de los frutos importantes del período que va de 1928 a 1973 es el de haberse instaurado la planificación económica a escala nacional, lo que tiene su germen en 1934. En ese año, Víctor Emilio Estrada, Ministro de Hacienda de la primera administración del presidente Velasco Ibarra, formuló un plan de reconstrucción económica del país, que ha sido calificado como el primer intento orgánico de desarrollar un proceso de conducción de la economía ecuatoriana.

Estrada parte de una implacable crítica a quienes consideran al presupuesto como eje de la vida nacional y sostiene más bien que "la vida nacional constituye el eje del presupuesto del Estado". Crítica duramente las medidas bancarias, monetarias y tributarias del presidente Ayora desde sus raíces en 1925, y en tal sentido manifiesta que "la agresiva política hacendaria que implicó de hecho una esterilización de parte del circulante, acoplada en el tiempo a la deflación del mismo circulante impuesta por las leyes kemmerianas, son las dos circunstancias que tenían prácticamente estancado

al país, antes de la crisis mundial (de 1929) viniera a poner el toque final". Después de fustigar la facturación del presupuesto a base de promedios de producciones y gastos quinquenales, indica Estrada que su plan "implica el restablecimiento de la confianza en los negocios y en el trabajo".

Lo dicho por Estrada revelo de hecho un franco entusiasmo hacia las posibilidades del sector privado y simultáneamente un espíritu pesimista y desconfiado respecto del papel que podría desempeñar el presupuesto estatal en la vida nacional. Este enfoque resulta curioso tanto porque lo sostiene un alto personero del Gobierno, cuanto porque precisamente en aquella época empiezan a descollar en el mundo entero las teorías del presupuesto funcional o coyuntural, es decir, del presupuesto como instrumento ordenador de la economía nacional y dinamizador del desarrollo.

En la actualidad, la teoría Estrada parecería un tanto extraña dado el crecimiento en volumen e importancia experimentado por el sector público. Así, para el financiamiento del plan de desarrollo 1973-77, se calcularon en cerca de 80 mil millones de sucres las inversiones necesarias, correspondiendo 32 de ellos al sector público y 48 al privado, esto es, un 40 y 60 por ciento respectivamente.

3.5 La Junta de Planificación

El Plan Estrada propuesto en 1934 no logro enraizarse en la vida institucional del país debido al cambio político que derrocó al presidente Velasco Ibarra el 20 de agosto de 1935. No sería sino hasta su tercera administración, exactamente dos décadas después, cuando aquellos remotos intentos se concretaron al crearse la Junta de Planificación por decreto ley de emergencia 19, publicado en el Registro Oficial 527 de mayo 29 de 1954 .

Más adelante, en su quinto mandato, el Presidente formuló una radical depuración de las funciones de la Junta, con decreto 595, publicado en el Registro Oficial 81 de octubre 16 de 1970 . Esta depuración se la hizo considerando que numerosas disposiciones legales, a partir de 1961, habían asignado a la Junta tareas ajenas a las funciones para las que fue creada; de otra parte se estimó que era necesario conseguir la concentración de actividades en el sector público para evitar la duplicación de funciones, dictámenes e informes.

En consecuencia, el decreto 595 dispuso en su artículo primero que la Junta de Planificación "actuará como organismo asesor del poder público y directamente de la Presidencia de la República, para la formulación y control de planes de desarrollo económico del país y en la coordinación de su política económica". Se realizó, además, un prolijo examen de las leyes y decretos aplicables a la junta, puntualizándose si continuaban o no vigentes; en suma, se mantuvieron las funciones previstas en 11 casos y se eliminaron en 21. Por último, se suprimieron las exigencias legales y reglamentarias de requerir informes o dictámenes de la Junta como requisito previo para la realización de cualquier acto administrativo de las entidades y organismos del sector público.

Siguiendo esa misma tendencia, apenas cuatro meses después, se deslindo a la Junta de su papel en la aprobación y reforma de los presupuestos de las entidades del régimen seccional y de las descentralizadas, con la expedición del decreto 295, publicado en el Registro Oficial 168 de febrero 24 de 1971 . Este decreto expreso en el cuarto de sus considerandos que la Junta de Planificación "es un organismo de alto asesoramiento y no de gobierno definitivo, siendo, por tanto, indebida su intervención en la aprobación de los presupuestos de los organismos del régimen seccional".

Sin embargo, dicha concepción dió un giro de ciento ochenta grados con el cambio político subsecuente, y volvieron a revitalizarse las funciones de la Junta de Planificación en materia presupuestaria, con el decreto 1383, publicado en el Registro Oficial 197 de diciembre 4 de 1972 ; en este nuevo decreto destacan medulares contrarreformas a las leyes de régimen municipal y provincial, originalmente modificadas por el decreto 295, al cual se deroga expresamente.

Esta última concepción, expresada en el decreto 1383, se recoge en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, en razón de permitir una más efectiva coordinación de las

actividades del sector público.

3.6 El Sistema Nacional de Proyectos

Una de las importantes realizaciones de la Junta de Planificación en los últimos años es la preparación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Proyectos, habiéndose iniciado a partir de 1973 la publicación anual de los inventarios de proyectos de interés nacional. El paso decisivo a este respecto se produjo con la expedición del Decreto 659-C, publicado en el Registro Oficial 868 de agosto 15 de 1975, decreto que, mediante el Sistema Nacional de Proyectos, encarga a la Junta de Planificación, "la promoción, evaluación y cooperación de los programas de inversión para los proyectos del sector público".

El decreto 659-C fue reglamentado ampliamente en su aspecto funcional mediante decreto 943, publicado en el Registro Oficial 937 de noviembre 24 del mismo año, debiendo destacarse el artículo 14, según el cual "el sistema estadístico y contable, así como las normas de control, deberán adecuarse a las necesidades que se persiguen con los objetivos del Sistema Nacional de Proyectos".

Por su parte, la Contraloría General, con acuerdo 307, publicado en el Registro Oficial 895 de septiembre 23 de 1975, aprobó las normas técnicas de control interno para proyectos de inversión en obras públicas. Según la norma 140-02, todo proyecto de esta naturaleza debe ser clasificado "de acuerdo al esquema adoptado por los organismos de planificación y control gubernamental, conforme a los correspondientes planes de desarrollo del país"; igualmente se reconoce que "los organismos de planificación y control disponen de esquemas para la clasificación de proyectos como el contenido en el Inventario Nacional de Proyectos elaborados por la Junta de Planificación".

Pese a su definitiva importancia, en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control no han podido incorporarse todavía los sistemas de planificación y nacional de proyectos, en vista de encontrarse en proceso de ensayo y perfeccionamiento. En este proceso, no solo se halla comprometida la responsabilidad de la Junta de Planificación, sino de las propias entidades y organismos del sector público, a través de la racionalización de sus operaciones administrativas y financieras. Desde luego, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control considera abiertamente que los presupuestos públicos son instrumentos del sistema de planificación.

4. ASPECTOS CONVERGENTES

Junto a los decretos que desde fines de 1973 constituyen el cuerpo de antecedentes directos del cambio orientado hacia el control gubernamental moderno, merecen revisarse otros aspectos convergentes, que si bien no entran en ese mismo orden de ideas, tácitamente coadyuvan en la consecución del mismo objetivo. Tales aspectos son la implantación de la técnica del presupuesto por programas, la creación del Comité Nacional de Presupuesto y la evolución del concepto jurisdiccional del organismo superior de control.

Este grupo de elementos ha significado una tendencia de largos años que ha desembocado finalmente en conceptos modernos, ahora compatibles con los nuevos esquemas de la administración financiera y el control.

4.1 Presupuesto por programas

La adopción formal de la técnica del presupuesto por programas tiene lugar en el Ecuador con el advenimiento de la junta Militar de Gobierno. Conforme explicará la Secretaría Técnica de Administración, organismo creado por la Junta, "a partir del año de 1963 se decidió por parte del Gobierno cambiar el presupuesto tradicional por un sistema presupuestario de programas, actividades y proyectos, que permitiera evaluar los servicios que debe realizar el Gobierno, estableciendo prioridades en su ejecución y determinando metas a obtener a base de una eficaz utilización de los recursos disponibles. El núcleo programador del Ministerio de Economía y Finanzas cumplió funciones específicas para la integración del nuevo procedimiento presupuestario, que se

reflejo evidentemente en el proyecto de presupuesto del año de 1963".

Sin embargo, la implantación de la técnica del presupuesto por programas se realiza en el Ecuador en forma pragmática, es decir, sin introducirse reformas legales previas, de fondo. En otras palabras la reforma da como resultado la superposición de normas técnicas sobre normas jurídicas.

Más indicado hubiera sido preparar una nueva ley que consagre los principios del presupuesto por programas y que derogue de modo expreso al Título VI de la Ley Orgánica de Hacienda. Esto es lo que se hizo en 1951, al dictarse la Ley Orgánica de Presupuesto, que introduce el sistema del presupuesto de operación y de capital, y deroga el sistema de presupuesto ordinario y extraordinario, sugerido por la Misión Kemmerer y recogido en forma expresa en las leyes de 1927 y 1928.

Se produce, pues, el curioso fenómeno por el cual se siguen aplicando los dos sistemas que habían convergido en aquel momento histórico: de un lado, el presupuesto de operación y capital, consagrado en la Ley Orgánica de Hacienda de 1960, y de otro, el presupuesto por programas, carente de la necesaria base legal. Ello hace preciso investigar las normas jurídicas que si bien no forman el cuerpo orgánico de disposiciones, al menos orientan la armazón del nuevo sistema presupuestario.

4.1.1 El presupuesto de 1964

El primer elemento legal a este respecto, lo constituyen las disposiciones generales del presupuesto General del Estado para 1964. Hay que notar, sin embargo, que según el artículo 238 de la Ley Orgánica de Hacienda de 1960, las disposiciones generales del presupuesto solo deben contener normas relacionadas directamente con la ejecución misma del presupuesto para el ejercicio financiero respectivo; no pueden reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar, traspasar o suprimir impuestos u otros ingresos. En todo caso, parece que las disposiciones generales de 1964 acataron, en lo que les fue posible el claro mandato del artículo citado.

En materia de ingresos, se establece que a los efectos de la contabilidad fiscal, las cuentas de ingresos se acomodarán a cada uno de los rubros del presupuesto de operación, de capital y de cada una de las empresas del Estado y de las entidades adscritas al Gobierno Nacional, con las cuentas y subcuentas auxiliares que determine la Secretaría Técnica de Administración de acuerdo con el Contralor General; en materia de egresos, las cuentas se establecerán con arreglo a los programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras, dentro de los títulos, capítulos y secciones del presupuesto de operación, capital, de empresas y entidades adscritas al Gobierno Nacional que determine la Secretaría Técnica de Administración, de acuerdo con el Contralor General.

A través de los principios antes transcritos, que se recogen en los primeros dos artículos de las disposiciones generales de 1964, es posible confirmar la idea de que se intenta compatibilizar sistemas cuyo engranaje es harto complejo y disfuncional, frente a la claridad de objetivos que es lo que precisamente busca el presupuesto programático. En definitiva, lo que se produce en la estructura presupuestaria es la hibridación de la clasificación adoptada desde 1951, esto es, la económico institucional con la clasificación programática.

4.1.2 El presupuesto de 1965

Otro de los elementos legales que orientan el nuevo sistema es el decreto 3018 de 30 de diciembre de 1964. Este lacónico decreto, que consta de solo cuatro artículos y carece de los usuales considerandos, en primer lugar, ordena la expedición, como ley de presupuesto general del Estado para el próximo ejercicio fiscal, de la proforma de presupuesto elaborada por el Comité de Financiamiento, la cual entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1965. Con ello quedaba legalizado un acto que, de otro modo, hubiera resultado reñido con el orden jurídico, pues la preparación del proyecto de presupuesto correspondía a la Comisión Técnica del ramo, y su aprobación al Congreso, según la Ley de Hacienda de 1960 y la Constitución de 1946, vigente a la

época.

Por otro lado, el decreto 3018 faculta, a los efectos de la publicación de la ley de presupuesto general del Estado en el Registro Oficial, al Comité de Financiamiento para que elimine los datos referenciales y adopte la forma de presentación más adecuada de acuerdo con la técnica del presupuesto por programas. De esta manera se permitía una reforma definitiva en materia de estructura presupuestaria, es decir, abandonar formalmente el esquema de operación y capital de la Ley de Hacienda de 1960.

Finalmente, el decreto declara suspensas todas las disposiciones legales que se opongan a los propósitos de su ejecución.

Podría entenderse entonces que este decreto quiere dar paso a una nueva estructura legal que responda adecuadamente a la técnica del presupuesto programática. Desde luego, vale observar que solo se limita a establecer normas transitorias en importantes aspectos presupuestarios, como son la preparación de la proforma, la aprobación y la estructura del presupuesto; pero no se puede sostener abiertamente que se establezcan normas orgánicas que ordenen el nuevo régimen presupuestario en gestación.

Una interpretación amplia del decreto 3018 implicaría aceptar que el artículo tercero suspendió la vigencia o derogó, en el más riguroso análisis, el Título VI de la Ley Orgánica de Hacienda de 1960. El inconveniente de esta interpretación es en cambio su subjetivismo, pues la norma indicada es muy imprecisa y por lo mismo resulta discutible su validez jurídica. Con un criterio conservador, sin embargo, hay que concluir que las normas del Título VI de la Ley de Hacienda, quedaron en vigencia. A lo más, se puede aceptar que para el año de 1965, dichas normas fueron suspensas en su aplicación.

4.1.3 Entidades descentralizadas y del régimen seccional

Un tercer elemento sobre la legislación presupuestaria constituye el decreto 1383 de noviembre 27 de 1972, dedicado especialmente a los presupuestos de las entidades descentralizadas y del régimen seccional, enfatizando el papel que desempeña la Junta de Planificación respecto de la aprobación de esos presupuestos.

Sin embargo, este decreto merece una consideración especial por el hecho de que, con excepción del Gobierno Nacional, el resto del sector público debe regirse por el presupuesto por programas. Es más, el decreto incluye una norma por la que, de sustituirse el sistema de vigencia del presupuesto nacional, las demás entidades públicas debían acomodarse a la nueva modalidad en el plazo máximo de dos años, contados a partir de dicha modificación.

De este modo salta a la vista la intención de implantar definitivamente la técnica del presupuesto por programas para todo el sector público, una vez que las entidades del régimen seccional y las descentralizadas se encuentran ya observándolo. En lo que respecta a las municipalidades hay que indicar además que la Ley de Régimen Municipal ya institucionalizó el nuevo sistema en forma ciertamente satisfactoria (artículos 502 al 558), en su título XI.

Por de pronto, el decreto 1383 se limita a reconocer la dualidad de régimen en los presupuestos públicos. Inclusive dispone la dicotomía en cuanto se refiere a la regulación sobre los presupuestos, al indicar que la Junta de Planificación dictará las normas pertinentes para las entidades del régimen seccional y para las descentralizadas y la Oficina Nacional de Presupuesto, para el Gobierno Nacional.

Finalmente merece destacarse en el decreto 1383 el hecho de haberse previsto el mecanismo de integración entre los planes, programas y presupuestos públicos. Este mecanismo se logra a través de las facultades de la Junta de Planificación, en orden a encuadrar o unificar las acciones presupuestarias del sector público. Por lo demás, la formulación legal es muy clara y basta con hacer

referencia al artículo 6, según el cual "la Junta de Planificación cuidará que las entidades públicas sujeten su acción a los planes adoptados por el Gobierno, y, por tanto, podrá objetar, en todo o en parte, aquellos presupuestos que no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno, o que no incluyan las asignaciones suficientes para la realización o continuación de programas que formen parte de los planes nacionales o regionales en cuya ejecución deban intervenir las entidades mencionadas; o podrá también objetarlos por razones de orden legal o financiero, indicando las enmiendas que deben efectuarse para corregir errores de estructura o de cómputo.

4.2 El organismo presupuestario

En el plano constitucional, puede decirse que en la actualidad y en materia presupuestaria las Cartas Políticas que mayor incidencia han tenido son las de 1945, 1946 y 1967, las mismas que han servido alternativamente de andamiaje a todo el sistema jurídico del país durante los treinta años precedentes. Estas tres Constituciones no solo que han sentado los antecedentes fundamentales o estructuras básicas, sino que han permanecido en vigencia con singular entrecruzamiento jurídico institucional.

Dicho entrecruzamiento tiene relevancia en nuestro país, pues no siempre la estructura constitucional ha armonizado exactamente con la estructura legal, lo que resalta de modo especial en lo que hace al organismo eje del proceso presupuestario.

Ha sido tradicional en este respecto, atribuir la elaboración del presupuesto al Ejecutivo y la aprobación al Legislativo, pero no siempre se ha determinado un órgano específico encargado de la primera de tales funciones. Naturalmente, desde inicios de la República se indica que es de incumbencia del Ministro de Hacienda, pero nada se llega a puntualizar sobre una unidad administrativa especializada. Kemmerer tuvo ya una iniciativa al presentar su proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, manifestando en el artículo 21 que el Presidente de la República podrá, mediante decreto, delegar al Ministro de Hacienda o a una oficina fiscal que podrá crear para el objeto.

Por su parte, la Ley de Hacienda de 1927 creó en el Ministerio de Hacienda una Comisión de Presupuesto, que preparará el proyecto de presupuesto anual, con sujeción a las normas y reglamentos prescritos por el Ministro de Hacienda. La Ley de 1928 recogió esta misma idea, pero se desechó meses después, sustituyendo a dicha comisión por la dirección de presupuesto que fue creada.

Posteriormente, el artículo 135 de la Constitución de 1946 dispuso que la elaboración de la proforma del presupuesto general del Estado corresponde a la Comisión Técnica del Presupuesto, integrada en forma mixta con representantes de las tres funciones del Estado. Con posterioridad, la Comisión Técnica del Presupuesto es recogida como institución presupuestaria en la Ley Orgánica de Presupuesto de 1951 y en la Ley Orgánica de Hacienda de 1960.

4.2.1 Suerte de la Comisión Técnica del Presupuesto

Con el advenimiento de la Junta Militar de Gobierno, se suprime la Comisión Técnica del Presupuesto por el decreto 33, publicado en el Registro Oficial 22, de agosto 6 de 1963, y pasan entonces sus funciones a la Secretaría Técnica de Administración en virtud del decreto 240 publicado en el Registro Oficial 33 de 20 del propio mes.

Al dejar el poder la Junta Militar de Gobierno se suprime la Secretaría Técnica de Administración y se crea la Comisión de Presupuesto integrada por el Ministro de Finanzas, el Presidente de la Junta de Planificación, un representante del sector privado y el Director Nacional de Presupuesto (decreto 125, publicado en el Registro Oficial 19 de abril 25 de 1966). Hasta aquí, pues, cabe entender que las normas de la Constitución de 1946 y de la Ley de Hacienda de 1960, que se referían a la Comisión Técnica del Presupuesto, estaban como borradas del panorama presupuestario.

Sin embargo, en 1967, el artículo 161 de la Carta Política de ese año, vuelve a decir que la elaboración del presupuesto fiscal corresponde a la Comisión Técnica del Presupuesto, integrada con arreglo a la ley. Aparece entonces la duda sobre si todos los decretos de Gobiernos anteriores quedaban insubsistentes y, posiblemente éste era el caso, pero en tal supuesto, el país habría pasado por un raro trance jurídico, al guardar silencio sobre hechos consumados y regresar a una estructura teórica anterior.

Por otra parte, el legislador, reconociendo que se habría producido cierto vacío en la legislación hacendaria, dispone una nueva estructura de la Comisión Técnica del Presupuesto, sustituyendo el artículo 187 de la Ley de Hacienda de 1960, en virtud de la Ley CLP, publicada en el Registro Oficial 179 de 28 de julio de 1967 y Ley 25-CL, publicada en el Registro Oficial 295 de 17 de enero de 1968. Hay que notar por lo mismo, que el legislador no entra a definir si la Comisión Técnica del Presupuesto había sido o no suprimida en los términos originales del artículo 187 de la Ley de Hacienda; tampoco entra a definir la situación en que queda la Comisión de Presupuesto creada por el antes citado decreto 125; el único antecedente que considera el legislador es el de que el artículo 161 de la Constitución de 1967, establece que la Comisión Técnica del Presupuesto estará integrada con arreglo a la ley.

En definitiva, con todo este cúmulo de disposiciones legales, el país había dado un largo rodeo para volver a establecer que la elaboración de la proforma presupuestaria corresponde a la Comisión Técnica del Presupuesto. El legislador había tenido cuidado, esto si, de que la estructura constitucional coincidiera con la estructura legal en el punto en referencia, haciendo que se correspondan el artículo 161 de la Constitución de 1967 y el artículo 187, reformado, de la Ley de Hacienda de 1960.

4.2.2 Nueva vigencia de la Constitución de 1946

Años más tarde, con la quinta administración del presidente Velasco Ibarra, son revividas las disposiciones de la Constitución de 1946, por decreto 1, publicado en el Registro Oficial 1 de 22 de junio de 1970, por el que se vuelve al régimen que originalmente consagraba la plena correspondencia entre la Carta Política de 1946 y la Ley de Hacienda de 1960, respecto de la Comisión Técnica del Presupuesto.

Sin embargo, estaban de por medio dos problemas de orden jurídico: de una parte, las leyes reformativas del artículo 187 de la Ley de Hacienda de 1960 hacían que nuevamente sean inconsistentes las normas constitucionales del artículo 135, con las normas legales, ya que se había establecido una integración distinta para la Comisión Técnica del Presupuesto; y, de otra parte, por lo menos teóricamente, la Constitución de 1967 y la ley secundaria que en ella se basaba, deberían considerarse intocadas, en vista del artículo 259 que establecía que esta Constitución no perderá su vigencia, aún cuando por rebelión o acto de fuerza dejará de observarse.

En las disposiciones generales del presupuesto para el período inmediato, publicadas en el Registro Oficial 153 de primero de febrero de 1971, se prescinde de hacer cualquier referencia a la Comisión Técnica del Presupuesto, la misma que viene a desaparecer de hecho, aún cuando las normas de la Ley de Hacienda se aplican casi en su totalidad para el resto de materias presupuestarias.

Poco después se dicta el decreto 575 de 19 de abril de 1971, por el que se reordena en general el régimen presupuestario; y de acuerdo con el artículo primero, "el Ministerio de Economía y Finanzas ejercerá las funciones y atribuciones de la ex - Comisión Técnica de Presupuesto y será responsable de la elaboración del proyecto de presupuesto general del Estado. Adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, funcionará la Oficina Nacional de Presupuesto y bajo el mando directo del Ministro de Finanzas.

4.2.3 Nueva vigencia de la Constitución de 1945

Finalmente, al asumir la Presidencia de la República el General Rodríguez Lara, se revive la vigencia de la Carta Política de 1945. El Consejo Supremo de Gobierno, al suceder en el poder, el 11 de enero de 1976, mantuvo la vigencia de esa misma Constitución.

Cabe anotar que la Carta de 1945 no habla de la Comisión Técnica del Presupuesto ni de la Comisión Interna de Presupuesto del Congreso, limitándose a disponer que el Presidente de la República someterá al Congreso el proyecto de presupuesto previo dictamen de la Comisión Legislativa Permanente. De acuerdo con el decreto 1 de febrero 16 de 1972, sin embargo, el Ejecutivo asumió todos los poderes del Estado, y naturalmente el Legislativo, declarándose la vigencia de todas las leyes que rigen el ordenamiento jurídico del país, en todo cuanto no se oponga a los fines de la transformación política. Por derivación debe asumirse que el Presidente de la República ejerce en este caso las funciones del Congreso. Idénticas consideraciones caben hacerse sobre el decreto 1 de enero 11 de 1976, cuyo artículo segundo declara vigentes la Constitución de 1945, así como todas las leyes que rigen el actual ordenamiento jurídico del país, en todo cuanto no se opongan a los fines que persigue el Gobierno.

4.2.4 Comité Nacional de Presupuesto

En vista del vacío que presenta la Constitución de 1945 en relación al organismo presupuestario, es importante el decreto 293 de 21 de marzo de 1973, por el se crean el Comité Nacional de Presupuesto y la Comisión de Evaluación Presupuestaria. Al decir del Gobierno de aquel entonces, a partir de ese año se instituyó el sistema de evaluación de una manera formal y puso las bases para avanzar en la coordinación de los sistemas de presupuesto y planificación.

Respecto de la Comisión de Evaluación Presupuestaria hay que indicar que se trata de un organismo constituido originalmente por el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto, quien la preside, por un representante de la Junta de Planificación y por un representante de la Contraloría General; con la reforma introducida por el artículo 21 del decreto 1065-A, publicado en el Registro Oficial 668 de octubre 28 de 1974, se suprime la participación del representante de la Contraloría. Por otra parte, dispone el decreto 293 que la Comisión formará grupos de evaluación con la participación de funcionarios de la Junta de Planificación, de la Oficina Nacional de Presupuesto y del organismo ejecutor de los programas que se trate de evaluar.

El Comité Nacional de Presupuesto se encuentra integrado por el Ministro de Finanzas, quien lo presidirá y tendrá además voto dirimente, el Presidente de la Junta de Planificación, el Gerente del Banco Central del Ecuador, el Contralor General y el Ministro de Estado cuya cartera tenga relación con el asunto específico de que se vaya a tratar. Se prevé particularmente que solo por motivos de fuerza mayor, los miembros del Comité podrán ser representados por las segundas autoridades de la entidad u organismo representados, con lo cual se proporciona una positiva imagen sobre el nivel o jerarquía que el legislador quiere conferir a este importante organismo presupuestario.

En relación con el Comité Nacional de Presupuesto, y de acuerdo con lo manifestado por el Gobierno que lo crea, puede decirse que tiene como objeto consolidar el proceso presupuestario moderno, la racionalización del gasto público, llevar a cabo la evaluación de proyectos y obras de desarrollo, orientar la política tributaria, financiera y del gasto del presupuesto del Estado, coordinando la ejecución de las políticas monetaria y fiscal. Las atribuciones del Comité, con miras a cumplir el objeto propuesto, se detallan en ocho numerales en el artículo segundo del referido decreto 293, mereciendo resaltarse el numeral 5, según el cual corresponde al Comité Nacional de Presupuesto dirigir el proceso de elaboración del presupuesto general del Estado y someterlo a conocimiento y aprobación del Presidente de la República.

Se ha llegado a sostener por parte de la Comisión de Legislación en el año de 1974, que el Comité Nacional de Presupuesto, en cierta forma, viene a sustituir a la Comisión Técnica del Presupuesto. Esta afirmación es bastante útil para fines de análisis y comparación legales, si bien lo que podría observarse en el fondo es más bien una superposición de leyes, ya que se prescinde de la Ley Orgánica de Hacienda al crearse este organismo sin conectarlo sistemáticamente con ese cuerpo

legal.

4.2.5 Los decretos 575 y 293

Se puede afirmar que el Comité Nacional de Presupuesto es algo así como la punta de lanza del nuevo régimen implantado y se encuentra provisto de funciones que cumplen ampliamente el circuito presupuestario. Solo queda la salvedad ya indicada del artículo primero del decreto 575, que se ve confirmada por el artículo cuarto del decreto 293. Según este último artículo, en armonía con lo dispuesto en el decreto 575, corresponde al Ministro de Finanzas la aplicación de las disposiciones relativas a la administración y ejecución presupuestarias, en todo cuanto fueren aplicables y no se opongan al presente decreto.

Por otra parte, el artículo séptimo del decreto 293 faculta al Comité Nacional de Presupuesto y al Ministro de Finanzas, para que expidan las regulaciones necesarias que aseguren el cumplimiento de las normas de este decreto.

En definitiva quedaron simultáneamente vigentes los decretos 575 de abril 19 de 1971 y 293 de marzo 21 de 1973, lo cual implicó cierta indeterminación de las disposiciones del Título VI de la Ley Orgánica de Hacienda de 1960, en lo que se refiere a la Comisión Técnica del Presupuesto. Una de las inconsecuencias resultantes era la de que mientras el decreto 575 confió las funciones de dicha Comisión al Ministro de Finanzas, por otro lado, el decreto 293 otorgó al Comité Nacional de Presupuesto funciones muy similares a las de la Comisión Técnica del Presupuesto, al paso que la Comisión no había sido suprimida legalmente del cuerpo de disposiciones hacendarias. En todo caso, gozaban de prioridad las normas del decreto 293 sobre las del 575, tanto por ser de fecha más reciente cuanto porque su artículo cuarto así lo ordena expresamente.

De todo lo que queda expuesto en los puntos 4.1 y 4.2 hay para concluir sin exageración que en materia presupuestaria se habían superpuesto tantos y tan variados elementos, al paso de los años, que se había creado un mare magnum jurídico e institucional, que era urgente clarificar.

En la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control el panorama es completamente despejado, pues se recoge el concepto del decreto 293, que crea el Comité Nacional de Presupuesto, y se derogan las farragosas disposiciones imperantes respecto del organismo superior presupuestario. Con el artículo tercero del presupuesto general del Estado para 1977 se suprimió el Comité Nacional de Presupuesto y, por lo mismo, sus funciones pasaron a ser ejercidas por el Ministro de Finanzas (artículo 48 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control).

4.2.6 Comité de Crédito Público

Paralelamente recoge la nueva ley las funciones de crédito público, concepto que también ha sido depurado a través de casi veinte años, desde la creación de la Junta de Crédito Público por decreto 1552, publicado en el Registro Oficial 341 de octubre 19 de 1957, reglamentada por acuerdo que se publica en el Registro Oficial 659 de noviembre 6 del año siguiente.

En época de la Junta Militar de Gobierno se suprime la Junta de Crédito Público y sus funciones pasan al Comité de Financiamiento, por decreto 240 publicado en el Registro Oficial 33 de agosto 20 de 1963. Finalmente por decreto 111 publicado en el Registro Oficial 245 de febrero 13 de 1973, se crea el Comité de Crédito Externo y sus normas son incorporadas orgánicamente a la Ley de Hacienda en 1975.

La idea básica de este Comité es tomada ahora en la Ley de Administración Financiera y Control, pero generalizándola no solo para el crédito externo sino también para el crédito interno (artículo 48 antes citado).

4.3 Tipos de control público

Junto al panorama presupuestario antes expuesto, se desarrolla otro proceso histórico convergente en relación con el control público, esto es, el relativo a la evolución del concepto jurisdiccional del órgano superior de control.

4.3.1 Organismo jurisdiccional y administrativo

Se acepta modernamente que el control público, en su significado más lato, implica la guarda del orden jurídico, con miras al mantenimiento del bien común de los ciudadanos, siendo considerado, desde el punto de vista administrativo, como una extensión de la capacidad gerencial para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

En tal sentido, el órgano superior de control en el Ecuador comporta dos etapas históricas bien marcadas: la primera, durante todo el siglo pasado y hasta el primer cuarto del presente, en que la nota predominante es la jurisdiccional, configurándose como Contaduría y luego como Tribunal de Cuentas y vinculándose en forma amplia con el ámbito judicial; la segunda etapa cubre los últimos cincuenta años, con una caracterización legislativa, en cuanto el Contralor General es nombrado por el Congreso y responde ante el por los actos suyos y los de sus subalternos.

La posición del Tribunal de Cuentas como órgano de tipo judicial arranca no solo de la Ley de Hacienda, sino de la propia Constitución; así, es posible observar que en las Cartas Políticas de 1878, 1884, 1897 y 1906, dentro del Título denominado del Poder Judicial, se trata del Tribunal de Cuentas, creado en 1863.

Los posibles recursos de las decisiones del Tribunal de Cuentas solo tienen lugar ante la Corte Suprema de Justicia, que ejerce la judicatura común, por vía del recurso de queja y el de nulidad.

En razón del carácter judicial predominante en el siglo pasado, los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas y luego los de la Contraloría General, no son susceptibles de un examen de tipo administrativo ni contencioso administrativo por un órgano externo, distinto de la Corte Suprema. Esta nueva posibilidad aparece en la Constitución de 1906, cuyo artículo 98, numeral 9, incluye por vez primera entre las facultades del Consejo de Estado la de conocer y decidir las cuestiones contenciosas administrativas.

Dicho principio se repite en la Constitución de 1929, y aparece en el numeral 10 del artículo 117. En la Carta Política de 1945, tales atribuciones constan en el numeral 8 del artículo 160, pero ejercidas por el Tribunal de Garantías Constitucionales, toda vez que es suprimido el Consejo de Estado. La Carta de 1946 restablece el Consejo de Estado y conserva la atribución en referencia, en el número 8 del artículo 146.

Dentro de esta última Constitución, es curioso el inciso tercero del artículo 149, al establecer que el Contralor General, en tanto juzga y falla de las cuentas de los rindentes, desempeña función judicial. Esta norma representa cierta distorsión en el desarrollo de lo contencioso administrativo, en cuanto da a entender que los pronunciamientos del Contralor tienen carácter judicial y no administrativo. Ello es tanto más perturbador cuanto que según el inciso segundo del artículo 112 de la Ley de Régimen Administrativo en 1960, no se considerarán como asuntos contenciosos administrativos aquellos que, de acuerdo con las leyes, incumban a los órganos de la Función Judicial; desde luego, la Contraloría no pertenece orgánicamente a la Función Judicial, pero siempre quedó lugar a especulaciones en el sentido de que funcionalmente las actuaciones del Contralor constituyen función judicial por lo expresado en el artículo constitucional citado.

4.3.2 Ley que establece el Tribunal Fiscal

De otra parte, mediante decreto 10, publicado en el Registro Oficial 847 de junio 19 de 1959, se expide la ley que establece el Tribunal Fiscal. De acuerdo con su artículo séptimo, se cuenta entre las facultades del Tribunal Fiscal, la de conocer y fallar en los recursos contra resoluciones de la Contraloría General, que establecen responsabilidad económica en materia fiscal, o en gestión

económica estatal, municipal o de otras instituciones sometidas al control y juzgamiento de la Contraloría.

Esta ley fue incorporada por la Comisión Legislativa en la Ley de Hacienda de 1960, aduciendo que se rompería la unidad de la materia encerrada en ese cuerpo legal si parte de la judicatura especial de ésta fuera objeto de ley distinta. Además, al final del artículo 280 de la Ley de Hacienda, donde se trata de las actuaciones del Contralor en materia de cuantas, se agrega que las disposiciones de este artículo se entenderán sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal Fiscal, indicándose que tal agregado se lo hace por causa de las que le concede el decreto que lo instituyó.

La competencia del Tribunal Fiscal respecto de las resoluciones de la Contraloría se mantuvo textualmente en el artículo 118 del Código Fiscal expedido en 1963.

4.3.3 Tribunales de lo contencioso

Posteriormente, la Constitución de 1967 establece los Tribunales de lo Contencioso, que conocerán y decidirán las cuestiones contencioso administrativas y contencioso tributarias. Sin embargo, esta Constitución mantiene cierta inexactitud doctrinal en su artículo 216, ya que aparte de conferir competencia en materia aduanera y tributaria en general al Tribunal Fiscal, continúa atribuyéndole competencia respecto de las resoluciones de la Contraloría, en los mismos términos concebidos por la ley de establecimiento del Tribunal Fiscal, por la Ley de Hacienda de 1960 y por el Código Fiscal.

Un año más tarde, mediante ley 035-CL, publicada en Registro Oficial 338 de 18 de Marzo de 1968 , se expide la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, donde se afinan más los conceptos pero sin aclarar todavía lo referente a las resoluciones de la Contraloría. Este aspecto solo se aclara con la expedición del Decreto 1077, publicado en Registro Oficial 392 de 17 de Septiembre de 1973 , que reforma al artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El literal b) de ese nuevo artículo, traspasa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la misma facultad que antes correspondía al Tribunal Fiscal en materia de resoluciones de la Contraloría. Se agrega, como innovación, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá también de los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones de la Contraloría; ello implicó ciertas modificaciones tácitas en la sección 34a. del Título II del Libro II del Código de Procedimiento Civil, donde al tratar de la jurisdicción coactiva, se permite presentar las excepciones ante el juez ordinario.

Además, el decreto 1077 dispuso que en el último inciso del artículo 280 de la Ley de Hacienda de 1960 se sustituyan las palabras Tribunal Fiscal por Contencioso Administrativo, lo cual resultaba preciso una vez que las funciones del Tribunal Fiscal en materia de resoluciones de la Contraloría pasaron al otro Tribunal. En este mismo sentido se aplica plenamente el segundo de los considerandos del decreto, que manifiesta que existen disposiciones legales que se apartan del sistema de revisión de los actos administrativos, por lo que es necesario armonizar las diferentes normas referentes a esta materia.

Por su parte, el decreto 1065-A, que reforma la Ley de Hacienda de 1960 implantando el control gubernamental moderno, tiene importancia por cuanto su artículo 24 amplía la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esta misma facultad, con ligeras variantes de redacción, se introduce orgánicamente en la ley que regula esa jurisdicción, mediante decreto 611, publicado en el Registro Oficial 857 de julio 31 de 1975 . Dispone este último decreto que a continuación del literal b) del artículo 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, se añada un inciso por el cual el Tribunal "conocerá y resolverá en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las instituciones públicas, originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General.

4.3.4 Culminación del nuevo enfoque

Consecuentemente, en el año 1975, con la Ley de Hacienda y el decreto 611, concluye un largo proceso histórico por el cual el organismo superior de control se desprende de sus ropajes curiales, para dar paso a un nuevo régimen jurídico en que los pronunciamientos de la Contraloría General revisten un carácter netamente administrativo y no judicial. Este régimen acaba por ser consolidado con el Código Tributario expedido el propio año 1975, que expresamente deroga al Código Fiscal de 1963; los artículos 234, 235 y 236 que tratan actualmente de la competencia del Tribunal Fiscal - equivalentes a los artículos 116, 117 y 118 del Código anterior -, prescinden obviamente de cualquier alusión a resoluciones de la Contraloría General.

Este nuevo enfoque es recogido ahora en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que permite impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo las decisiones del Contralor General que impliquen establecimiento de responsabilidades de carácter civil o administrativo. No cabe esta impugnación, en cambio, de los actos o decisiones del Contralor que consistan en dictámenes o informes que le corresponde emitir de acuerdo con la ley, de los que establezcan presunciones de responsabilidad penal, ni de los informes de auditoría o exámenes especiales (artículo 331).

5. MEDIDAS LEGALES A PARTIR DE 1973

5.1 Estudio y reflexión

Una amplia labor de estudio y reflexión por parte de la Contraloría General, hacen que se concientice la necesidad de reforma, de efectuar un diagnóstico e inferir conclusiones para el mejoramiento de la administración financiera y el control del sector público ecuatoriano. Esta inquietud se hace patente desde fines del año 1973, y se cristaliza con la sucesión continua y progresiva de los decretos 1319, 365, 1040, 1065-A, 606, 1015, 1046, 1081 y 944.

En su conjunto, se aprecia que la Ley Orgánica de Hacienda de 1928 fue concebida para regir en su época, distinta en variadísimos matices de la realidad actual. Por lo mismo, el cambio de situación hace que la nueva ley haya tenido que ser visualizada y preparada con el mayor de los cuidados.

5.2 Otros sistemas de control y de cuentas

Para empezar, el decreto 1319, publicado en el Registro Oficial 446 de 4 de diciembre de 1973, enfoca el incremento de las actividades públicas, a través de la administración estatal, seccional y descentralizada, el funcionamiento de organismos especiales autónomos o semiautónomos, sujetos al examen de cuentas por la Contraloría General. Ello determinaba cada vez una mayor acumulación de expedientes a ser juzgados mensualmente, de conformidad con las prescripciones de la Ley de Hacienda; consecuentemente, todas las entidades y organismos sujetos al control estatal sufrían perjuicios por el despacho dilatado en cada ocasión del examen de sus cuentas y la misma Contraloría debía soportar el recargo inevitable de los expedientes respectivos. Razonaba finalmente el decreto, que el mejor servicio por parte de la Contraloría y un control más eficaz del manejo de los fondos y recursos públicos reclama de sistemas más ágiles, acordes con el desenvolvimiento de la actividad pública.

Con tales consideraciones, el legislador introdujo un añadido por el cual el Contralor General, a su juicio, podrá establecer otros sistemas de control y rendición de cuentas en la custodia y manejo de los fondos, bienes, valores y otros recursos públicos, para lo cual expedirá una resolución señalando los requisitos que debe cumplir la entidad u organismo sujeto a su control. En tal forma, el sistema señalado se encaminaba a sustituir y garantizar al establecido en el artículo 295 de la Ley de Hacienda de 1960, teniendo en cuenta la naturaleza, fines y organización administrativa interna de cada entidad, organismo o dependencia públicos; no está por demás indicar que dicho artículo es el 224 de la ley de 1928, sin cambios en su esencia. Desde luego, para evitar desajustes con respecto

a normas secundarias, se reformaron en los términos de este decreto las disposiciones legales o reglamentarias que se le opusieran.

5.3 Asistencia técnica para la Contraloría

El empeño de la Contraloría General para llevar a cabo sus proyectos de reorganización estructural y funcional, pronto dejó sentir la necesidad de obtener asesoría en el exterior del país. El respaldo del Gobierno Nacional se hizo entonces presente a través del decreto 365, publicado en el Registro Oficial 539 de 24 de abril de 1974. Se reconoce allí el importante papel que podía desempeñar la Contraloría frente a la necesidad de tomar las medidas conducentes a obtener el progresivo mejoramiento del sector público, con el fin de que pueda cumplir eficientemente sus funciones.

En tal sentido se facultó al Contralor General para que contrate los servicios de asistencia técnica que fuesen necesarios para la Contraloría, con el organismo del exterior que a su juicio pueda prestar eficientemente tales servicios.

5.4 Participación en la gestación de leyes

Los decretos antes aludidos, si bien se relacionan estrechamente con las funciones de la Contraloría, merecen especial atención por indicar que su ejecución se encarga al Ministro de Finanzas. Ello tiene su origen en el artículo 20 de la vigente Ley de Régimen Administrativo, codificada en 1960, donde se prescribe que corresponde a cada ministro de Estado (numerales 3, 4 y 5):

- Formular los proyectos de ley que le correspondan de acuerdo con la Constitución y las leyes;
- Enviar los informes que solicitare el Congreso; explicar ante éste los actos en que hubiere participado, y, si lo estimare necesario, intervenir, sin voto, en la discusión de los proyectos de ley que presentare;
- Intervenir en la promulgación y ejecución de las leyes, y velar por el cumplimiento de ellas, de los decretos ejecutivos y de los acuerdos y resoluciones correspondientes a su respectivo despacho.

Sobre el particular, el legislador estimó necesario dar a la Contraloría las facilidades para realizar el proceso de cambio en sus actividades. También reconoció que las leyes y decretos que interesan a los fines de la Contraloría General deben ser formulados y ejecutados por el Contralor, y que la naturaleza propia del órgano contralor reclama la independencia absoluta frente a los organismos de la administración activa.

En consecuencia, se expidió el decreto 1040, publicado en el Registro Oficial 657 de octubre 11 de 1974, por el cual las atribuciones señaladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 20 de la Ley de Régimen Administrativo, serán ejercidas por el Contralor General en los casos que interesen a la institución a su cargo.

5.5 Reforma crucial del decreto 1065-A

Con los antecedentes anotados, la Contraloría se preparó institucionalmente para una reforma crucial a la Ley de Hacienda y legislación conexas, reforma que se tradujo en el dictado del decreto 1065-A, publicado en el Registro Oficial 668 de octubre 28 de 1974; esta reforma hace posible el establecimiento del control gubernamental moderno, el mismo que tiene sus dos grandes pilares en el control interno y la auditoría.

De acuerdo con este decreto, la Contraloría General es conceptuada como "organismo superior de control de los recursos públicos y de normatividad y consolidación contable que, de acuerdo con el sistema establecido en la ley, es autónoma en sus funciones". Además, su principal cometido se orienta a "poner en funcionamiento en el sector público, un sistema integrado de administración financiera y control, capaz de servir al desarrollo del país y al empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, de manera eficiente, efectiva y económica, evaluarlo periódicamente y velar en forma permanente por la correcta aplicación del mismo.

5.5.1 Facultades de la Contraloría

Las facultades de la Contraloría para el cumplimiento de su función específica son ampliadas y profundizadas en varios aspectos: ámbito y naturaleza del control, facultad de control en la determinación de los ingresos, facultad correctiva y otras. A no dudarlo, tiene enorme relieve lo relacionado con el ámbito de control, que alcanza a todo el sector público - incluidas las empresas -, y por otro lado, lo relacionado con la naturaleza de dicho control - que no solo es financiero sino también operacional -. En forma complementaria, se establecen normas ágiles sobre caducidad y prescripción, con el objeto de dinamizar la producción del acto administrativo final de la Contraloría.

Desde el punto de vista de las facultades normativas, también se observa su ampliación y profundización, de manera que cubre las nuevas áreas de control interno, auditoría, control de obras y procesamiento automático de datos, función que puede concretarse en políticas, reglamentos, normas técnicas, manuales e instructivos.

Además, la reforma representa la eliminación del control ineficiente, es decir, de todas aquellas funciones que deben ser ejercidas por las propias entidades u organismos y no por la Contraloría, vale decir, bajas, destrucciones, saneamientos, avalúos, remates, entrega recepciones, intervención en cuentas corrientes, registro de nombramientos y contratos, informes previos para la celebración de contratos de servicios personales, vigilancia sobre cumplimiento de leyes profesionales, registros de cauciones para el desempeño de cargos públicos, sorteo de bonos de la deuda pública, emisión de especies fiscales, trámite de acuerdos de transferencia de fondos presupuestarios, dictámenes sobre asuntos presupuestarios de las entidades y organismos, etc. Se elimina el envío de documentos de soporte de la contabilidad a la Contraloría, implantándose la técnica de trabajo de campo.

Frente al sector público, la reforma ha representado por otra parte el retiro de la participación en diversos campos colegiados en los que intervenía la Contraloría General, lo que aparte de desvirtuar la actividad de la institución comprometía su libertad, pues al formar parte de tales organismos, la Contraloría frecuentemente se convertía en juez y parte. Con la reforma se conservaron únicamente cinco de tales participaciones, esto es, en el Gabinete Ministerial, Comité Nacional de Presupuesto, Junta de Defensa Nacional, comités de licitaciones y comisiones de reajustes de precios de los contratos de obras públicas; hay que aclarar que especialmente estas dos últimas participaciones tienen lugar por medio de profesionales ingenieros o abogados de la institución, lo que permite que el tiempo del máximo personero no se vea condicionado o limitado. También hay que aclarar que al ser suprimido el Comité Nacional de Presupuesto, mediante el artículo 3o. del presupuesto general del Estado de 1977, el Contralor General dejó de participar en este cuerpo colegiado creado en 1973.

Por lo demás, el decreto 1065-A es significativamente extenso: consta de 25 artículos, de los cuales el primero contiene 101 numerales que tratan de temas muy variados en aspectos de la reforma introducida; complementan este articulado 9 disposiciones transitorias que norman con carácter temporal diversas situaciones que necesariamente se derivan de tan amplia reforma.

5.5.2 Facultad codificadora

Por las medulares y profusas modificaciones introducidas por el decreto 1065-A, se previó en su artículo final la facultad para que el Ministro de Finanzas y el Contralor General procedan a codificar la Ley de Hacienda.

Desde el primer documento de trabajo elaborado por la Contraloría para emprender en ese cometido, ya se hacían notar dos puntos que hacen particularmente difícil la tarea de preparar una codificación: el primero, la ausencia de una técnica de legislación, que ha impedido mantener la armonía jurídica y la unidad del sistema legal del país; el segundo, la carencia de pautas de conducta e inclusive de atribuciones para discriminar con precisión si determinadas disposiciones

legales deben o no codificarse.

Con todo, existían precedentes legales muy valiosos en la ley dictada años atrás para fijar el alcance de la función codificadora de la Comisión Legislativa, ley que se publica en el Registro Oficial 394 de 19 de diciembre de 1953 . De este cuerpo legal resaltan sus artículos segundo y tercero, que ilustran a la Comisión en el sentido de que se debe conservar el texto original de la ley siempre que no haya sido derogado o reformado, expresa o tácitamente por una ley posterior, aclarándose además que, cuando haya derogación o reforma del texto original de la ley, la Comisión hará los cambios que la derogación o la reforma exijan.

5.6 Ley Orgánica de Hacienda de 1975

5.6.1 Aspectos Generales

Mediante decreto 606, publicado en el Registro Oficial 855 de julio 29 de 1975 , se expide la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, fruto de largos meses de trabajo y estudio por parte de una comisión interinstitucional conformada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General. Por aquel entonces expresaba la comisión que se ha procurado revitalizar las disposiciones legales sobre la materia, muchas de las cuales arrancan de la ley de 1928, y que han debido actualizarse y reestructurarse con la terminología adecuada.

La expedición de dicha ley se la hizo no tanto pensando en un cuerpo hacendario destinado a perdurar estáticamente por muchos años, sino más bien con el afán de poner a disposición de los ecuatorianos un instrumento ordenado de fácil manejo. En efecto, dicha codificación resumía 15 años de legislación, en los que habían de tomarse en cuenta cerca de 180 leyes y decretos con reformas expresas y tácitas así como normas conexas de muy variada índole. En otras palabras, la codificación de 1975, por sobre todo otro cometido, no es más que un medio para facilitar las posteriores adecuaciones que se viera conveniente introducir.

5.6.2 Disposiciones presupuestarias

Muy de propósito se excluyeron de la codificación las disposiciones presupuestarias, en espera de una nueva y comprensiva Ley Orgánica de Presupuesto. Dicha exclusión obedeció fundamentalmente al hecho de que una actualización de las normas sobre el presupuesto nacional excedía con mucho la labor puramente codificadora, siendo por lo mismo necesario, reconstruir o reformular una ley enteramente nueva y distinta del esquema vigente en la Ley de Hacienda de 1960. En lo relativo al presupuesto nacional, la problemática no era, pues, de técnica legislativa ni de codificación simplemente; el asunto de fondo decía relación con el cambio global del esquema de operación y de capital, por el del presupuesto por programas.

Concretamente, el decreto 606, por el que se expide la codificación de la ley, expresa en su disposición transitoria primera que "las normas contenidas en los artículos 187 al 268 de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada en 1960 y sus reformas, seguirán vigentes hasta que se expida la Ley Orgánica de Presupuesto, que será elaborada por la misma comisión interinstitucional nombrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Contralor General". Dichas disposiciones debían ser aplicadas en cuanto no se opusieran a la técnica del presupuesto por programas.

Como queda indicado, la posición asumida al codificar la Ley Orgánica de Hacienda se cine a las facultades más genéricas del codificador, que no puede entrar a crear nuevas estructuras sino en virtud de disposición legal expresa o implícita. En el orden presupuestario ecuatoriano aún no se había llegado a establecer cual era el ordenamiento sistemático que debía observarse en relación con el inadecuado régimen de 1960.

La impresión general era la de que ese régimen seguía siendo aplicable, al tiempo que era llevado a sus últimas consecuencias en determinados casos, mientras que en otros era pasado por alto. En suma, el Título VI de la Ley de Hacienda de 1960, seguía siendo un cuerpo normativo de carácter

referencial. Sin embargo, frente a la posición asumida por la codificación de 1975, la nueva tendencia fue la de devolver la unicidad a las normas sobre administración financiera y control, incluyendo no solo las materias tradicionalmente cubiertas por la Ley de Hacienda.

5.7 Reestructuración del Ministerio de Economía y Finanzas

Paralelamente, el Ministerio de Economía y Finanzas efectuaba importantes actividades tendientes a su autoanálisis y crítica positiva, a través de un grupo de desarrollo administrativo interno. Como uno de los resultados, mediante decreto 1015, publicado en el Registro Oficial 953 de 16 de diciembre de 1975, se reestructura el plano de administración superior del Ministerio, de modo que pasa a estar integrado por el Despacho del Ministro, del cual dependerán el departamento de auditoría interna, la subsecretaría de rentas y servicios generales y la subsecretaría de presupuesto y crédito público.

En un sentido lato, esta reforma significó la derogatoria tácita de los artículos 5 y 6 de la Ley de Hacienda de 1975, artículos en los cuales estaba prevista una sola subsecretaría y una enumeración no taxativa de unidades administrativas del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha enumeración no incluye de modo expreso a la dirección de crédito público, a la dirección de control de alcoholes, a la empresa de suministros del Estado ni a la policía militar aduanera. Tampoco menciona, como es lógico suponer, a unidades creadas y reglamentadas con posterioridad al 29 de julio de 1975, fecha en que se expide la referida ley; así, las unidades de auditoría interna y dirección financiera, creadas mediante acuerdo 217, publicado en el Registro Oficial 844 de 11 de julio; igualmente, no incluye la ley en su enumeración a la dirección general de contabilidad gubernamental, creada precisamente por el decreto 1015.

Dentro del proceso de reestructuración del Ministerio, y para facilitar la toma de decisiones en el nivel ejecutivo superior, se dictó posteriormente el decreto 944 de 30 de noviembre de 1976, vigente desde esa misma fecha y publicado en el Registro Oficial 232 de 14 de diciembre de 1976. Según este decreto, la administración superior del Ministerio de Economía y Finanzas será integrada por la subsecretaría de rentas y administración general, la subsecretaría de presupuesto y crédito público, la subsecretaría técnica y la tesorería general de la nación, a la que se integra la dirección de recaudaciones; la auditoría interna dependerá directamente del Despacho del Ministro.

En consonancia con esta nueva estructura, se hace en detalle la nueva distribución de unidades administrativas dependientes de cada una de las tres subsecretarías, mereciendo destacarse que la de presupuesto y crédito público queda integrada del siguiente modo: dirección nacional de presupuesto, dirección de crédito público, fondo nacional de desarrollo, fondo nacional de desarrollo municipal y banco de desarrollo del Ecuador, hasta que se aprueben los estatutos de este banco. De otra parte, dispone el decreto 944 que en la Ley de Hacienda y en las demás leyes y decretos que tratan sobre el presupuesto general del Estado y de endeudamiento público, en donde dice "oficina o director nacional de presupuesto", dirá "subsecretaría o subsecretario de presupuesto y crédito público"; esta aclaración tiene múltiples incidencias no solo de cambio de denominación, sino de reordenamiento legal, ya que las importantes funciones antes previstas como atribución del director nacional de presupuesto, ahora suben de nivel jerárquico en la mayor parte de los casos. Una de las leyes más afectadas a este respecto es la de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

5.8 Reformas sobre viáticos y contratación pública

Mediante decreto 1046, publicado en Registro Oficial 958 de 23 de Diciembre de 1975, la Ley de Hacienda de 1975 es objeto de reformas expresas en sus artículos 150, 264 y 266, reformas que se refieren a los informes sobre contratación pública y a los viáticos de los servidores públicos.

En relación a los viáticos, el decreto 1046 deroga al artículo 264 de la codificación, donde se disponía que "cuando una comisión de servicio fuera del lugar habitual de trabajo, vaya hacer desempeñada por funcionarios de diferentes jerarquías, dentro o fuera del país, el viático correspondiente al funcionario de mayor jerarquía será el que deba asignarse a todos los miembros de la comisión".

Por otro lado, el decreto limita el ámbito de la zona A, que es la que da lugar a un gasto mayor por concepto de viáticos.

Como explica el propio legislador en los considerandos del decreto 1046, las reformas en materia de viáticos obedecen fundamentalmente a que el Gobierno se hallaba empeñado en dictar normas acordes con el régimen de austeridad económica que lo inspiraba. Es obvio que para ello se requería contar con una legislación moderada y prudente, en asuntos que podrían conducir eventualmente al dispendio de los recursos públicos, con sobrada razón si se tiene en cuenta que el gasto corriente del presupuesto general del Estado había rebasado del cincuenta por ciento.

Otra de las reformas del decreto 1046 se refiere al artículo 150 de la Ley de Hacienda de 1975, artículo correspondiente al 64 de la ley de 1960 y al 55 de la ley de 1928. Según estas disposiciones, para todo contrato que entrañe egreso de fondos públicos era necesario informe del Contralor General, si el monto del contrato excedía de determinada suma, la misma que fue de un mil sucres en 1928, cincuenta mil en 1958 y un millón en 1974.

Este informe del Contralor debe ser mirado paralelamente a la evolución del proceso licitatorio para la contratación pública, que también observa históricamente un escalamiento. Así, en 1863, para todo contrato había que convocar a licitadores; en 1912, solo se excedía de un mil seiscientos sucres; en 1928 sube a dos mil, en 1937 a cuatro mil; en 1949 a treinta mil, en 1955 a cien mil, en 1965 a doscientos mil y en 1974 a un millón.

En el fondo de esta escalada de cifras, el legislador dejaba ver una tendencia a compaginar las normas licitatorias con las hacendarias, en materia de contratación pública. Por ello, al codificar la Ley de Hacienda en 1975, dejó de pensarse en función de cifras y se habló de la procedencia de los informes específicamente cuando la ley exija el requisito de licitación o concurso.

Sin embargo, esa concepción se prestó a dudosas interpretaciones respecto de si determinados contratos estaban o no sometidos al requisito de informe del Contralor General. De ahí que hubo de volverse al estilo original de la Ley de Hacienda, que exigía indiscriminadamente el informe previo del Contralor en todo contrato que entrañe egreso de fondos públicos y cuyo monto exceda de un millón de sucres. Con todo, las dudas se han disipado, y luego de la expedición de la nueva Ley de Licitaciones en agosto de 1976, se ha tomado un giro distinto en lo referente al informe del Contralor General, que se recoge ya en la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (artículo 304).

5.9 El decreto 1081

Mediante Decreto 1081, publicado en el Registro Oficial 961 de diciembre 29 de 1975, se expiden varias normas que se incorporan a la Ley de Hacienda de ese año, y se reforman varios artículos del Título VI de la Ley de 1960, título éste que quedó vigente en virtud de la primera disposición transitoria del ya indicado decreto 606.

El decreto 1081, que consta de 31 artículos, se encuentra dividido en cinco títulos, que tratan de la cuenta corriente única del tesoro nacional, la política del gasto, la clausura y liquidación del presupuesto, el trámite de depósito y registro de las rentas y la contabilidad del gobierno nacional. En lo de fondo, el decreto contiene importantes reformas en materia de administración presupuestaria y de caja, necesidad que se hacía sentir desde hace más de diez años.

5.9.1 Cuenta corriente única

De entre tales reformas es de considerar en especial la creación de la cuenta corriente única del tesoro nacional, que se menciona en el artículo primero. Esta creación adquiere por primera vez caracteres de organicidad legislativa y representa un formidable avance hacia la plena aplicación de los principios de unidad y universalidad presupuestaria. Anteriormente se había intentado

parcialmente la misma reforma, pero a través de las disposiciones generales del presupuesto general del Estado. Como es obvio, no podía ser ese el mecanismo apropiado para tan trascendente reforma, ya que por un lado, aquellas disposiciones generales tienen una vigencia meramente anual y, por otro, se encontraba de por medio la expresa prohibición del artículo 238 de la Ley de Hacienda de 1960.

5.9.2 Fondo nacional del presupuesto

Con todo, de acuerdo con el artículo quinto de las disposiciones generales para 1974, en sustitución de los fondos de operación del tesoro, nacional de inversiones y nacional de carreteras, se crea el fondo nacional del presupuesto, al cual se aplicaban todos los egresos del presupuesto. Por su parte, el artículo tercero de las disposiciones generales para 1975, ratificó la reforma al indicar que todos los ingresos y egresos del ejercicio se administrarán a través del fondo nacional del presupuesto. Finalmente, el artículo primero de las disposiciones generales para 1976 indica que los ingresos corrientes, de capital y las transferencias previstas en la ley de presupuesto de ese año, constituirían un sólo fondo denominado fondo nacional de presupuesto.

Podría sostenerse entonces que la creación del fondo nacional de presupuesto implicó la derogatoria tácita de numerosos artículos que tratan de la estructura del presupuesto nacional en la Ley de Hacienda de 1960. Entre tales artículos tácitamente derogados se contarían inequívocamente los siguientes: 208, 218 al 235, 242, 246, 254, 266 y 267, es decir, unos 24 en total. Por lo demás, debe indicarse que las normas en ellos contenidas resultaban por sí solas inaplicables en ese entonces, desde la implantación en el Ecuador de la técnica del presupuesto por programas, que deja de lado la anterior dicotomía entre presupuesto de operación y presupuesto de capital, dicotomía que es la idea axial de la codificación de 1960, tomada de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1951.

5.9.3 Comité Nacional de Presupuesto

Otro importante avance logrado con el decreto 1081 es el reconocimiento, con carácter orgánico, de que todos los gastos del presupuesto se realizarán de acuerdo al programa financiero que apruebe el Comité Nacional de Presupuesto. Esta disposición introduce el moderno concepto de programación financiera, pero es no menos notable el hecho de que se acepte orgánicamente, en las leyes hacendarias, la existencia del Comité Nacional de Presupuesto como ente conductor del proceso presupuestario público.

Por consideraciones análogas a las relatadas respecto de la creación del fondo nacional del presupuesto, podría sostenerse que el reconocimiento del Comité Nacional de Presupuesto implicó la reforma de numerosos artículos de la Ley de Hacienda de 1960, que tratan de la Comisión Técnica del Presupuesto. Esta comisión, de hecho, quedó sustituida - también tácitamente - por el Comité Nacional de Presupuesto, organismo interinstitucional que se crea mediante decreto 293, publicado en el Registro Oficial 275 de marzo 29 de 1973. Las disposiciones generales del presupuesto para 1976, por su parte, en varias oportunidades y singularmente en sus artículos 26, 27 y 38, recuerdan que se ha de observar en todo momento lo prescrito por el mencionado decreto 293 que crea el Comité Nacional de Presupuesto.

5.9.4 Cuentas y fondos especiales

También merece comentario aparte la disposición del artículo noveno del decreto 1081, según el cual, a partir de su fecha de expedición, no se creará ninguna cuenta o fondo especial en el ámbito del Gobierno Nacional, sea cualquiera el origen de sus ingresos. Esta norma está dirigida a poner término a la tendencia de parcelar los recursos públicos observada desde hace algunos años atrás.

Ya en marzo de 1951, al presentar su proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, decía la Comisión Técnica del Ramo en su exposición de motivos que "en el transcurso de los años, varias disposiciones de la ley han perdido su sentido original; tal es por ejemplo, el caso de las cuentas especiales, cuyo número e importe han crecido tanto que sus entradas son casi iguales a las del

Presupuesto General Ordinario". Igual inquietud manifestó en junio de 1975 la comisión codificadora de la Ley de Hacienda, cuando recomendó elaborar paralelamente la codificación del sistema nacional de participaciones y cuentas especiales, materia por demás compleja y asistemática.

Como antecedente más o menos inmediato merece recordarse, al respecto, el decreto 983 de julio 2 de 1971, por el que "se crea la cuenta denominada Fondo Nacional de Participaciones y se deroga el anacrónico andamiaje legal que venía rigiendo hasta entonces". Este decreto indica en sus considerandos que "es de fundamental importancia iniciar un proceso de ordenamiento y simplificación de los métodos utilizados para la entrega de participaciones", e indica además que "el entonces vigente sistema de distribución de esas participaciones, regulado en forma dispersa por una multitud de leyes y decretos, es defectuoso, complejo e inconveniente, pues dificulta la ejecución de adecuadas políticas y planificación sectorial y causa costos administrativos innecesarios".

El decreto 983 fue reafirmado luego con el 1643 de octubre 28 de 1971, que consideró que "por un sentido de justicia y conveniencia económica debía procurarse que la distribución del Fondo Nacional de Participaciones se practique en función de las necesidades reales de desarrollo de cada localidad".

Por último, el decreto 279 de marzo 19 de 1973, aprueba la Ley de Participaciones en las Rentas Fiscales, como medio apropiado para conseguir una óptima utilización de los recursos del Fondo Nacional de Participaciones. Entre sus considerandos observa el decreto que "la distribución actual de los recursos del citado fondo es producto de la consolidación de asignaciones que fueron aprobadas en su mayoría por influencia de diversa naturaleza y sin ningún fundamento de carácter técnico". En consecuencia, según su artículo primero, "esta ley norma el sistema de aportación de recursos del Gobierno Nacional a las entidades de servicio público que carecen de sus propias disponibilidades o, si las tienen, son exiguas y por lo mismo no les permiten hacer frente a los gastos de inversión requeridos para el progreso económico y social de sus respectivos sectores geográficos".

En cuanto al Fondo Nacional de Desarrollo, creado mediante decreto 1393 de diciembre 14 de 1973, debe anotarse que desde su origen ha tratado de canalizarse su inversión hacia gastos de capital preferentemente. Por disposiciones del artículo sexto de este decreto, "el incremento de los ingresos nacionales que se obtenga con la fijación del precio de referencia (sobre los 7.42 dólares por barril de petróleo crudo), ingresará a una cuenta especial en dólares del Banco Central del Ecuador denominada Fondo Nacional de Desarrollo, para financiar la ejecución de los proyectos de mayor prioridad y que de acuerdo con el plan integral de transformación y desarrollo fueren aprobados por el Presidente de la República.

5.9.5 Otros aspectos

Con el decreto 1081 se logra también un avance colateral, pero decisivo, al disponerse en el artículo 25 la centralización final de la información contable relacionada con la ejecución del presupuesto y la administración de los Fondos Nacionales de Desarrollo y de Participaciones, fondos que han llegado a niveles tan elevados como el mismo presupuesto general del Estado.

En materia de liquidación del presupuesto, el decreto en referencia contiene otra reforma notable por cuanto elimina el período supletorio de tres meses posteriores a la clausura del presupuesto anual. Dicho período suplementario se adoptó en el Ecuador por sugerencia de la Misión Kemmerer en el año de 1927 y ha sido objeto de cambiantes regulaciones para la imputación de los ingresos y egresos pendientes del ejercicio presupuestario anterior.

6. SITUACION ADMINISTRATIVO FINANCIERA EN 1974 Y LA LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL

Los aspectos convergentes y las medidas legales que se analizan en los puntos 4 y 5 de esta exposición, permiten comprender que 1974 es el año clave de un sólido proceso de cambio integral

en la administración financiera y el control dentro del sector público ecuatoriano. Dicho proceso de cambio responde a una realidad y a una diagnosis concienzudamente estudiadas, a fin de formular la nueva ley que aporte la solución moderna y precisa.

6.1 Situación administrativo financiera de 1974

Los esquemas teóricos de la Ley de Hacienda de 1928 se encontraban fuertemente enraizados en la situación administrativo financiera de 1974, y poco esfuerzo se había desplegado para analizar y comprender lo que sucedía en la realidad del país y en la composición del sector público.

6.1.1 Composición del sector público

La composición del sector público en 1974 puede concebirse en términos generales por los siguientes datos numéricos: dentro del Gobierno Nacional, aparte de los ministerios, se cuentan 20 entidades adscritas, 8 empresas del Estado y 381 colegios fiscales; dentro del Gobierno Seccional, 20 consejos provinciales, 108 concejos municipales y 24 empresas municipales; entre otras entidades, 7 financieras públicas y 444 autónomas. Todo ello, excluyendo a comités y juntas de asesoramiento así como a entidades y organismos, que sin ser del sector público, participan de las rentas fiscales. Por su parte, las instituciones de educación superior sumaban 16, de las cuales 9 eran universidades estatales, 3 católicas, 2 politécnicas y 2 privadas.

De acuerdo con el presupuesto general del Estado para el bienio 1973-74, los ministerios de Estado llegaron a ser once, es decir, casi el doble de los existentes en 1928. Con categoría de ministerio esta la Secretaría General de la Administración, enriquecida en la década anterior con la creación de ciertas unidades administrativas, como la Oficina Nacional de Personal, la Oficina Nacional de Organización y Métodos, integrada a la anterior, la Inspectoría General de la Nación y el Grupo de Coordinación del Desarrollo Administrativo. Además, los ministerios cuentan con numerosos departamentos y secciones, lo que puede desprenderse de un elemental análisis de sus respectivos organigramas.

6.1.2 Entidades adscritas y autónomas

Adicionalmente, atadas a cada ministerio, existen no pocas entidades adscritas. Para no citar sino dos casos, en torno al Ministerio de Recursos Naturales gravitaban la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y los Institutos Nacionales de Pesca (INP), Electrificación (INECEL), Recursos Hidráulicos (INERHI), y de Meteorología e Hidrología (INAMHI); por su parte, al rededor del Ministerio de la Producción, giraban el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (CENDES), la Comisión de estudios para el desarrollo de la cuenca del río Guayas (CEDEGE), el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), la Comisión de Poza Honda y el Centro de Reconversión del Austro (CREA).

Lo su Memoria del año 1974, el Gerente General del Banco Central del Ecuador expresaba que "durante el período 1970-72, el Gobierno Central contribuyó con aproximadamente el 38 por ciento a la formación del capital del sector público y el 62 por ciento fue aportado por el resto del mismo. En 1973 el Gobierno Central participó tan solo con cerca del 33 por ciento. Esto demuestra la excesiva descentralización de los recursos fiscales, lo que constituye un factor limitante y negativo en la ejecución del Plan Integral de transformación y Desarrollo".

Con la debida justificación en unos casos y en otros sin ella, el hecho es que se crearon múltiples entidades adscritas, entidades autónomas y empresas públicas, a las que se confió responsabilidad en sectores determinados y áreas especializadas del servicio público. Por vía de ejemplo, caben citarse al Banco Nacional de Fomento, a la Comisión Nacional de Valores - Corporación Financiera Nacional y al Banco Ecuatoriano de la Vivienda - Junta Nacional de la Vivienda, y esto, únicamente en el área de las entidades financieras.

En un documento preparado para el simposio sobre política tributaria en julio de 1973, el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto hizo presente que desde hace algunos años atrás a ese entonces, ya se tenía conciencia de la problemática y se canalizaban acciones dirigidas a racionalizar la estructura y composición del sector público ecuatoriano.

Explica dicho documento que "lo fundamental del esfuerzo realizado ha consistido en suprimir, a partir de 1970, una serie de organismos públicos y asignar la responsabilidad de las prestaciones de servicios a determinados niveles institucionales de acuerdo con la naturaleza de las funciones que cumplían. Así por ejemplo, se han trasladado a los respectivos consejos provinciales las entidades que prestaban los servicios de vialidad, como el Comité del Guayas, la Junta de Vialidad de Los Ríos y el Consorcio de Municipios Manabitas. Otras destinadas a prestar servicios varios como CORFONOR, CORFODEC, Junta de Fomento de El Oro, Junta de Fomento de Esmeraldas, se integraron a los consejos provinciales, municipios y autoridades portuarias. Del mismo modo se asignaron a los municipios de Manta, Esmeraldas y Guayaquil, las respectivas Juntas de Agua Potable. Como últimos ejemplos se citan la Corporación Ecuatoriana de Turismo, que es parte del Gobierno Central, SECAP, INIAP, IERAC, INERHI, y el Centro de Rehabilitación de Manabí, que se integraron como entidades adscritas al actual Ministerio de Agricultura y Ganadería; CENDES, OCEPA, el Instituto de Comercio Exterior e Integración, que hoy son entidades adscritas del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

6.1.3 Aumento de funcionarios y empleados

De manera paralela al incremento de entidades y organismos del sector público ha ido el aumento de funcionarios y empleados. Para 1974 no se disponía de cifras exactas sobre el particular, pero ello se hizo posible al año siguiente con la realización del primer censo nacional de servidores públicos, en la segunda quincena de julio. De acuerdo con el informe de labores del Director Nacional de Personal por el período 1972-75, "según datos provisionales entregados por la Oficina de los Censos Nacionales, sujetos a revisión posterior, en el país existían un total de 150.552 servidores públicos que representaban el 7.9 por ciento de la población activa nacional. Del total de servidores públicos registrados, casi un 32 por ciento (48.018) estaban dedicados a la educación pública, siendo en su mayoría, profesores de los tres niveles de educación. Los gobiernos seccionales (consejos provinciales y municipios) registraron un total de 24.855 servidores públicos que representan un 16 por ciento de la cifra global. Las entidades autónomas empleaban a 15.681 personas que representan un 10.4 por ciento del total de servidores públicos registrados. Es importantísimo anotar que, por primera vez en la historia del Ecuador, 12.339 servidores públicos se hallaban dedicados al área de la salud pública".

En otra parte manifiesta el informe que la Oficina Nacional de Personal emprendió la enorme tarea de clasificar y revisar todos los puestos existentes en el sector público, que como queda dicho, eran ocupados por más de 150 mil servidores. En tal sentido se indica que "el trabajo realizado alcanzó la cifra de 92.032 puestos clasificados en todo el país y que quedaron reducidos a 1.445 clases de puestos y a 42 grados de sueldos diferentes". Todo ello contrasta abiertamente con la situación de 1928, donde el personal de servicio público, incluidas las Fuerzas Armadas, llegaba apenas a 18 mil funcionarios y empleados, y donde había solo 18 niveles de sueldos en el servicio civil.

6.1.4 Aumento de las inversiones públicas

Otro factor digno de consideración fue el aumento de las inversiones públicas en términos sorprendentes, de manera especial en los sectores eléctrico y petrolero, a través de INECEL y CEPE. Es indudable que para este aumento de recursos financieros contribuyó en términos muy significativos la explotación de los hidrocarburos en la región nororiental del país. Vale indicar al respecto que las principales inversiones y ejecuciones a través del presupuesto general del Estado llegaron en 1974 a 3.303 millones de sucres; al propio tiempo, los desembolsos del Fondo Nacional de Desarrollo para proyectos en ejecución superaron en 1974 los 2.103 millones de los que destacan 500 para capitalización del Banco Nacional de Fomento y 536 para la refinería de Esmeraldas.

Con el milagro petrolero que se viviera entre los años 1972-74, las puertas del crédito interno y externo se abrieron al sector público ecuatoriano como en ninguna época pasada. Los prestamistas acrecentaron su confianza en el país, concededores del descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza suficientes para cubrir los préstamos.

El financiamiento interno y externo se aprovechó entonces para capitalizar a las entidades financieras públicas, las mismas que aumentaron considerablemente su capacidad crediticia, incentivando de esta manera determinadas áreas de la actividad productiva privada. Así por ejemplo, a fines de 1974 la cartera total del Banco Nacional de Fomento superó los 4.300 millones de sucres, cifra que es casi cuatro veces mayor que en 1970. Particularmente notable es el crecimiento de dicha cartera en 1972-73 y 1973-74, en que llega al 44 y al 88 por ciento anual, respectivamente. Los préstamos otorgados por ese banco en 1974 fueron más de 55.000.

6.1.5 El proceso financiero

También el proceso financiero en las entidades y organismos del sector público presenta características particulares que llegan a ser críticas tanto en materia de ingresos como de egresos. Aprobado el presupuesto para un ejercicio determinado, los funcionarios y empleados encargados de la percepción de los ingresos, remitían diariamente a la Contraloría el llamado "parte diario de recaudación", que informaba sobre el monto de lo recaudado y los conceptos que lo habían generado. Igualmente recibía la Contraloría copia del comprobante del depósito bancario realizado. A su vez, el depositario informaba diariamente y por separado de los depósitos hechos en el. Y a base de toda esa información, la Contraloría General abría registros contables detallados tanto para registrar el débito en caja, como para imputar a las respectivas partidas del presupuesto los ingresos que se habían producido.

Sin embargo, estos mismos registros se realizaban también por las oficinas recaudadoras y, centralizadamente, por la Tesorería de la Nación en el Ministerio de Economía y Finanzas, de modo que se producía una triplicación de registros contables.

6.1.6 Solicitudes de cupo y de fondos

En materia de gastos, como requisito previo a su realización, las entidades y organismos incluidos en el presupuesto general del Estado debían recurrir a la Oficina Nacional de Presupuesto con una "solicitud de cupo" que, por lo general, en tratándose de gastos fijos se autorizaba por doceavas partes, y en tratándose de gastos variables, de conformidad con la política adoptada para el efecto; en una época posterior, los cupos pasaron a ser trimestrales, en el empeño de simplificar la administración de la caja fiscal. En lo demás, dichos cupos se concedían de ordinario por objeto del gasto.

Asignado el cupo, las entidades y organismos respectivos estaban obligados a presentar a la Contraloría General la llamada "solicitud de fondos". La solicitud contenía información relativa al monto del gasto, al concepto del mismo, al beneficiario que debía percibir los recursos y a la partida específica del presupuesto que se afectaría con el gasto. La Contraloría General analizaba la solicitud de fondos en los aspectos relativos a su legalidad, corrección aritmética, disponibilidad presupuestaria y, en ocasiones, su conveniencia.

6.1.7 El acuerdo de transferencia

De no encontrar observaciones en los aspectos mencionados, la Contraloría convertía la solicitud de fondos en "acuerdo de transferencia", que era el mismo documento luego de ser aprobado por el Contralor. Este documento cumplía un doble propósito: por una parte, servía para realizar el control previo, y por otra, para hacer el registro contable detallado de los gastos, pues todo acuerdo de transferencia se consideraba ya un gasto realizado y producía la afectación presupuestaria pertinente, pese a que muy lejos estaba este momento, de aquel en que efectivamente se producía el desembolso.

El acuerdo de transferencia era remitido luego por la Contraloría General al Ministerio de Economía y Finanzas, en varios ejemplares. Una copia llegaba igualmente a la entidad u organismo en donde se había originado la solicitud de fondos, para que a su vez, se contabilice como un cargo al presupuesto respectivo. En el Ministerio de Economía y Finanzas, un ejemplar del acuerdo de transferencia llegaba a la Dirección del Presupuesto, la que también registraba la afectación presupuestaria. Otro ejemplar iba al Tesorero de la Nación con el objeto de que diese una orden al Banco Central para transferir los recursos de las cuentas bancarias a órdenes de la Tesorería, a la cuenta bancaria de la entidad u organismo peticionarios. El Banco Central transfería los recursos según la orden recibida, de lo que se daba aviso a la entidad u organismo interesados, quienes a partir de entonces se hallaban en condiciones de efectuar el desembolso.

6.1.8 Crisis del proceso financiero

Si bien el proceso financiero descrito pudo ser conveniente en épocas pasadas, con el transcurso del tiempo fue tornándose inapropiado. Ya en el año 1950, con el propósito de evitar todo este fatigoso trámite, que a veces requería semanas de espera, muchas entidades y organismos cambiaron su estatuto legal, convirtiéndose de unidades administrativas dependientes de los ministerios, en entidades adscritas o en entidades autónomas. Otros, con el mismo objeto, obtuvieron la base legal suficiente para hacer solicitudes globales de fondos por el valor de todo su presupuesto para un período determinado. Además, ciertas entidades y organismos obtuvieron base legal que creó en su beneficio rentas con destinos específicos, que se utilizaban sin necesidad de cupos ni de acuerdos de transferencia, rentas que se recaudaban directamente o se recibían ya de los organismos de recaudación, ya de los depositarios de los fondos públicos.

De este modo, el acuerdo de transferencia había dejado de servir para los propósitos que inicialmente cumplía, esto es, el análisis detallado de los gastos respecto de su legalidad, aplicación presupuestaria, etc. Quizá la deficiencia más grave consistió en que esta forma de control previo más frecuentemente era efectuada sobre operaciones ya comprometidas o contraídas, y más bien demoraba el período comprendido entre el compromiso y el desembolso real de los fondos públicos.

Es más, para el año 1974, el presupuesto general del Estado incluía solo una pequeña parte de los recursos totales del Gobierno Nacional, aproximadamente un tercio. Del monto global de dicho presupuesto, cerca de la mitad se procesaba sin acuerdo de transferencia, por retenciones automáticas del Banco Central, por servicios de la deuda pública, etc.; la otra mitad, para la que se exigía acuerdo de transferencia, estaba destinada en su mayor parte al pago de sueldos y a la atención de asignaciones globales.

6.1.9 Fondos y cuentas especiales

En forma paralela, se había creado para el Gobierno Nacional variedad de fondos y cuentas extrapresupuestarios, algunos de medular importancia, como el Fondo Nacional de Participaciones en 1971 y el Fondo Nacional de Desarrollo en 1973, sujetos en cada caso, a regímenes específicos. Según información del Procesamiento de Datos de la Contraloría General, las cuentas especiales al iniciar el año 1974 era en número de 422, por un valor superior a los 3.400 millones de sucres. De este monto destacan cuentas como las de transferencia al presupuesto general del Estado, regalías por exportación petrolera, rentas de empresas petroleras, transferencia al Fondo Nacional de Participaciones y otros derechos y regalías, con valores por más de 986, 569, 306, 242 y 228 millones de sucres, en su orden. Al propio tiempo se registran 30 cuentas con valores menores a diez mil sucres, e inclusive consta una por S/. 22,90 en concepto de 50 por ciento del timbre turístico.

6.1.10 Diagnóstico del sector público

Como consecuencia de esta situación, la Contraloría General había perdido la posibilidad de ejercer plenamente el control previo, en los términos que teóricamente le señalaba la Ley de Hacienda, estaba mutilada la posibilidad de efectuar el registro contable, y había capitalizado en su contra la

fama de obstruir la administración financiera y detener el desarrollo del país.

Se impuso entonces la necesidad de realizar un diagnóstico de la administración financiera y el control en el sector público, desprendiéndose las siguientes conclusiones principales:

1. Los sistemas financieros eran incompletos, ya que buena parte de las entidades y organismos no contaban siquiera con estados financieros.
2. Dichos sistemas no eran confiables porque los procedimientos de contabilidad carecían de consistencia, porque se basaba en datos incorrectos e irreconciliables y porque el personal no se hallaba adiestrado convenientemente.
3. Saltaba a la vista la obsolescencia de los sistemas financieros por cuanto la contabilidad se llevaba frecuentemente de manera rudimentaria, y aparte de haberse desconectado del presupuesto, no era objeto de consolidación alguna.
4. Los sistemas de desembolso de fondos eran lentos y engorrosos, y seguían una metodología anticuada, dando desproporcionada importancia a controles preventivos de tipo legal y presupuestario.
5. Los sistemas financieros no eran oportunos, porque los datos que proporcionaban estaban permanentemente atrasados, lo que no permitía disponer de una información a tiempo para tomar decisiones eficaces.
6. Las disposiciones legales, los esquemas mentales y las costumbres ponían énfasis en excesivos e innecesarios controles externos preventivos.
7. Las disposiciones de los ejecutivos estaban condicionadas a la aprobación previa de varios organismos gubernamentales, entre ellos, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Junta de Planificación y de la Contraloría General.
8. La imputación de responsabilidades por la Contraloría, en la mayor parte de los casos, solo señalaba a las personas que custodiaban los fondos o bienes y no a quienes tomaban las decisiones o habían tenido participación activa en el proceso de las operaciones y transacciones.
9. En casi todas las entidades y organismos se desconocía el control interno, lo que se evidenciaba en la ausencia de planes de organización, de reglamentos, de manuales de procedimientos y demás normas secundarias.
10. La Contraloría acusaba un insuficiente desarrollo interno, a causa de una ausencia casi total de políticas, estrategias, planes y programas. Por otra parte, su estructura orgánica y funcional resultaba inadecuada.
11. Los diferentes componentes de la administración financiera funcionaban independientemente, sin una coordinación elemental, y en muchos casos de manera contradictoria, atentando gravemente a la armonía del conjunto.

6.1.11 Necesidad de un cambio

Estas conclusiones brevemente mencionadas, pero que en todo caso reflejan la dura realidad que vive el país, obligaron a la Contraloría General y al Ministerio de Economía y Finanzas, especialmente, a emprender un proceso de cambio profundamente complejo y arduo, cuyos frutos solo podrán apreciarse en los próximos lustros.

Cabe anotar que la fenomenología descrita se origina, en gran medida, en la tendencia universal que conceptúa al Estado moderno ya no solo como el vigilante de la actividad privada, sino como ente que fomenta, promueve y participa activamente con ella en el desarrollo económico y social.

Sin embargo, el crecimiento del sector público y del número de los funcionarios y empleados que los sirven, la multiplicación de los recursos, el aumento de la capacidad crediticia de las diversas entidades y organismos, entre otros, son factores que han conllevado cada vez mayores complicaciones en materia de administración financiera y control. Y todo ello, naturalmente, ha determinado la necesidad de revisar de manera continua la organización de las entidades y organismos del sector público, de forma que respondan con eficacia a los fines para los cuales fueron creados.

Se requería, por tanto, la adopción de una nueva política financiera y administrativa en el sector público ecuatoriano, un cambio sustancial que comprometiera la cooperación de todos los sectores del país en un esfuerzo por resolver los problemas nacionales del momento histórico.

6.2 La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control se halla concebida bajo un enfoque sistemático, aparejado a la necesidad de que este cuerpo legal confluya hacia la prestación de los servicios públicos y el desarrollo socio económico de manera eficiente, efectiva y económica. La idea básica se materializa a través del sistema integrado, que denso de la ciencia administrativa ha sido conceptualizado como un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependiente e interactuantes, que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados en un plan. Los límites o fronteras del sistema integrado de administración financiera y control han sido claramente descritos en el primer capítulo de la ley y este mismo procedimiento se emplea al tratar de cada uno de los componentes, para que se comprenda con exactitud la proporción de las partes y el todo, su mutuo ordenamiento y realimentación. Quizá es demasiado obvio decir que la falta de integración de todos los componentes o actividades financieras dentro de un sistema único es la principal causa de la ausencia de información financiera confiable, tanto en el ámbito nacional como respecto de grupos definidos del sector público.

El enfoque sistémico de la ley puede apreciarse a través de los siguientes parámetros o aspectos de cada uno de los sistemas: descripción, finalidad, objetivos, componentes, ámbito, personal y facultades normativas. En esta forma es posible conocer exactamente cual es el marco conceptual dentro del que debe desenvolverse la actividad financiera del sector público; en otras palabras, se está en primer lugar pintando el blanco a fin de que los administradores de la cosa pública sepan como y hacia donde apuntar su actividad.

La aplicación de la nueva ley, se hace a través de los siguientes componentes, íntimamente relacionados entre sí: el sistema de presupuesto, el de determinación y recaudación de los recursos financieros, el de tesorería, el de contabilidad gubernamental y el de control de los recursos públicos.

Precisamente por la importancia de contar con un sistema integral, entre los primeros objetivos de la ley, se ha colocado el de conseguir la coordinación de la administración financiera de las entidades y organismos del sector público, básicamente por medio de la unificación de criterios. Es decir, se trata de hablar un lenguaje común que confluya coherentemente hacia las metas nacionales de la hora presente, dejando de lado procedimientos dislocados del sentido único que debe estar impreso en la actividad estatal.

6.2.1 La planificación

La administración financiera introduce la planificación como elemento indispensable en las acciones de la gerencia de una entidad u organismo del sector público. Así, no tiene relevancia que se demuestren los valores gastados por un ministerio en obras de infraestructura, un municipio en educación u otro organismo en la promoción de las exportaciones, si no se tiene conocimiento de las cifras que habrían optimizado las inversiones en infraestructura, en educación o en promover las exportaciones; es decir, para asegurar que se ha logrado un objetivo, antes debe habérselo fijado claramente. De esta manera se romperá definitivamente con aquel procedimiento por el cual ciertos administradores de la cosa pública primero echan a andar su actividad, esto es, logran conseguir algo, y luego pintan el blanco y afirman que aquello es lo que se propusieron alcanzar.

Si bien es cierto que esta ley no incluye a la planificación como componente del sistema integrado de administración financiera y control, toda gestión financiera del sector público requiere prever todas las variables y factores que inciden en una actividad y cuantificar sus efectos, de manera que lo imponderable o incontrolable quede reducido al mínimo posible.

La planificación, dentro de la actividad financiera, comprende varias etapas, las cuales han de estar

enmarcadas dentro de la planificación global del país. Por lo pronto, esta ley parte del supuesto de que la planificación y las políticas generales han sido establecidas a través de otros mecanismos jurídicos y administrativos y, por tanto, los aspectos de planificación que a lo largo de la presente ley se plantean, se relacionan solamente con la gestión financiera.

6.2.2 El sistema de presupuesto

En materia de presupuesto, la nueva ley tiene como uno de sus objetivos el facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto, bien entendido que este último no es otra cosa que la expresión financiera del plan a corto plazo. De manera específica, otro de los objetivos relevantes del sistema es utilizar a los presupuestos como instrumentos del sistema de planificación y como herramienta de administración.

En esta forma, las tendencias más recientes de la ciencia y del derecho administrativo, han sido recogidas en forma expresa y definida, concretándose en el texto legal lo que antes pertenecía casi exclusivamente a la doctrina. Así, penetrando en la filosofía misma de la función del Estado moderno, la nueva ley dispone que el presupuesto del Gobierno Nacional se orientará a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica previstos, expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica.

Es decir que el administrador público dispone en la actualidad de pautas muy definidas para canalizar una acción de auténtico beneficio para el país, en contraste con la improvisación, el despilfarro y otros males que han pesado negativamente en nuestra vida republicana.

También se han trasladado al campo legal los principios presupuestarios, especialmente los de universalidad y unidad, necesarios desde todo punto de vista, máxime cuando la atomización de los recursos financieros del sector público ha llegado a extremos que desvirtúan la función misma de los presupuestos. En ese sentido, la ley prohíbe la administración de recursos financieros en forma extrapresupuestaria; además, se faculta al Ministro de Finanzas para que mediante acuerdo proceda a la eliminación de las numerosísimas cuentas especiales, disponiéndose como medida final que los recursos de las cuentas que se eliminan, sean integradas a los presupuestos de origen o al presupuesto del Gobierno Nacional.

La postura asumida por la nueva ley representa un gigantesco salto hacia la concentración de los recursos dispersos, a través de los instrumentos presupuestarios; esto le permite disponer de una sola y comprensiva herramienta de previsión financiera, con las consiguientes ventajas de orden administrativo y de claridad de miras para el administrador público, al tener la certeza de que ningún recurso financiero se encuentra excluido del proceso presupuestario.

Ya en 1927, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Presupuesto, la Misión Kemmerer manifestó que "una ley presupuestaria, por si sola, aún cuando estuviera redactada en términos que provean a todo, no alcanzaría a realizar su objeto, si no existe, al mismo tiempo, un sistema moderno de contabilidad y control fiscales. Un sistema que registre con puntualidad y corrección las operaciones de los negocios del Estado, que establezca una fiscalización rápida de los ingresos y de los egresos del país, es el único medio que facilita la preparación cumplida y esmerada y la ejecución de la ley presupuestaria".

Esta concepción es ampliamente recogida en la nueva ley, de modo que el presupuesto no es un elemento aislado del resto del proceso financiero o de las tareas del control. Para empezar, se prescribe que los clasificadores oficiales de ingresos y gastos, para fines presupuestarios y contables, serán los mismos y se expedirán por acuerdo conjunto del Contralor General y del Ministro de Finanzas; con esto se facilita la integración entre la contabilidad y el presupuesto, permitiendo que los registros se encuentren unificados y partan de conceptos coherentes. En otras palabras, lo que se pretende lograr es un informe consolidado de las operaciones patrimoniales y presupuestarias, mediante clasificación y registro comunes, que posibiliten su presentación en forma

comparativa.

Por otra parte, la ley ha recogido el principio de que ningún recurso quede excluido del proceso presupuestario, y el de que para efectos de la centralización contable de la ejecución presupuestaria, se considerarán todos los ingresos que se perciban en el ejercicio, así como todos los gastos en que se haya incurrido en el mismo período.

En lo demás, el sistema de presupuesto considerado en la ley, ha sistematizado y racionalizado el marco legal existente, cuya compleja configuración ha sido descrita páginas atrás. Por ello, en el título que la nueva ley consagra a las derogatorias y reformas, se ha tenido cuidado de revisar el acervo de normas presupuestarias y hacendarias, que desde 1963 a esta parte, merecían integrarse y adecuarse en un todo orgánico y comprensivo. Al efecto se han derogado 22 decretos, muchos de los cuales eran ya inaplicables o desvirtuaban el sentido general de la legislación.

Del mismo modo ha sido derogado todo el Título VI de la Ley Orgánica de Hacienda de 1960, que es casi textualmente reproducción de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1951, aprovechando tan sólo unos pocos artículos de carácter medular, como son los referentes a las disposiciones generales del presupuesto, a la legalidad y presupuestación del gasto y al compromiso de obligaciones a base de su previsión.

6.2.3 El sistema de determinación y recaudación de los recursos financieros

El segundo sistema de que trata la ley es el de determinación y recaudación de los recursos financieros, y tiene como su objetivo principal la determinación de los ingresos tributarios y no tributarios con que se podrá contar para financiar las actividades del Estado, inclusive su recaudación.

La idea básica impresa en este sistema es la centralización de las actividades relativas al Gobierno Nacional, en el Ministerio de Economía y Finanzas, que, además, tiene funciones normativas en este ámbito, debiendo por su parte las unidades administrativas encargadas de la determinación y recaudación, remitir al Ministro las normas secundarias pertinentes, para que sean aprobadas por él. Para las entidades y organismos que no forman parte del Gobierno Nacional y, excepción hecha de los recursos que provengan directamente del Ministerio de Economía y Finanzas, se establece el principio de la descentralización de las funciones de determinación y recaudación.

Por otro lado, se reconoce ampliamente que la determinación y recaudación de los recursos financieros tributarios, se regirá por lo dispuesto en el Código Tributario y las leyes de la materia.

Ese sistema se halla ubicado lógicamente y cronológicamente antes del sistema de tesorería, al cual alimenta con sus productos, por lo que sus fronteras están deslindadas prácticamente en la ventanilla misma de percepción de ingresos de una entidad u organismo del sector público.

6.2.4 El sistema de tesorería

La limitación o deficiencia de fondos para financiar las actividades públicas ha obligado a poner especial cuidado en su utilización, para que ellas se desarrollen de manera continua y sin interrupciones, lo que es característico de la prestación de los servicios públicos en un Estado responsable por el quehacer social.

Para ello se requiere contar con un adecuado plan del flujo de fondos y asegurar su disponibilidad a través del financiamiento a corto plazo, que cubra los requerimientos de períodos en los cuales los fondos son insuficientes. Precisamente, dada nuestra característica estacional de recaudación, (como en el caso del impuesto a la renta, que se paga en los primeros meses del año), es necesario que se establezcan mecanismos que permitan guardar las reservas para aquellas épocas en las cuales las recaudaciones se reducen sensiblemente; por otra parte, en determinadas entidades y organismos del sector público, ciertos programas deben esperar el momento propicio para

efectuarlos, mientras que en otros se requiere efectuar inversiones con mayor urgencia. Estas condiciones hacen necesario que los recursos que no se están utilizando puedan ser invertidos temporalmente en otros que demanden acciones prioritarias, e incluso hacen recomendable la colocación temporal lucrativa de recursos financieros que no tengan una utilización inmediata.

La presente ley, por tanto, incluye al sistema de tesorería para la cancelación oportuna de las obligaciones a cargo del sector público, y para la utilización de dichos recursos, de acuerdo a los planes y presupuestos correspondientes, vale decir, con la oportunidad debida, acorde con una adecuada programación del flujo de los recursos financieros.

Al igual que en el sistema de determinación y recaudación de recursos financieros, en el de tesorería se incluyen también los principios de centralización en el Ministerio de Economía y Finanzas y de descentralización de funciones en las entidades y organismos del sector público.

No carece de novedad en esta materia la incorporación del mecanismo de la cuenta corriente única del tesoro nacional, creada por decreto 1081 que se publica en el Registro Oficial 961 de 29 de diciembre de 1975 . El efecto que se busca con este mecanismo es la concentración de los diversos recursos financieros, tanto presupuestarios como extrapresupuestarios, de modo de administrarlos en forma eficiente, efectiva y económica.

El mecanismo de la cuenta corriente única se halla ratificado con la prohibición de crear cuentas o fondos especiales en el ámbito del Gobierno Nacional, cualquiera sea el origen de sus ingresos, salvo determinadas excepciones que puntualiza la propia ley; igualmente se prohíbe la apertura o mantenimiento de cuentas intermedias en las que se deposite el producto total o parcial de los ingresos percibidos por las unidades recaudadoras del Gobierno Nacional. Estas dos prohibiciones son complementarias de aquella de administrar recursos financieros en forma extrapresupuestaria, y tiene los mismos cometidos, esto es, lograr una administración financiera unificada.

Se establece además que la movilización de todos los egresos se hará mediante el mecanismo de las autorizaciones de giro libradas por la Tesorería de la Nación; y todo ello, naturalmente, regulado a través de un plan de caja con la proyección de ingresos y egresos efectivos de recursos financieros, plan que debe ser preparado por la Tesorería de la Nación, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto.

6.2.5 El sistema de contabilidad gubernamental

Este componente tiene como finalidad establecer, poner en operación y mantener en cada entidad y organismo del sector público, un sistema específico y único de contabilidad y de información gerencial que integre las operaciones financieras, tanto patrimoniales como presupuestarias, e incorpore los principios de contabilidad generalmente aceptados.

El sistema de contabilidad gubernamental constituye un aspecto nuevo que se incorpora y desarrolla plenamente en la nueva ley, cuyo contenido había sido esbozado en forma por demás somera en la Ley Orgánica de Hacienda. En la actualidad ya no se concibe a la contabilidad únicamente como un elemento complementario de la administración financiera y el control, sino como un auténtico pilar de los demás sistemas, especialmente para posibilitar la entrega oportuna de la información financiera necesaria, en forma concisa y clara, para la adopción de decisiones de los ejecutivos.

La contabilidad ha sido concebida en términos tales que permitan centralizarla, consolidarla y evaluarla. La centralización de las operaciones del Gobierno Nacional se lleva al efecto a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la consolidación de la información financiera del sector público, a través de la Contraloría General, pero en todo caso, evitando la duplicación de tareas. La evaluación tiene lugar, tanto dentro de cada entidad u organismo, por medio de su control interno, como por medio de la auditoría, a cuyo efecto se prescribe que la contabilidad contendrá pistas adecuadas de auditoría y que será accesible para tal objeto en forma permanente.

En materia de ejecución presupuestaria y transacciones de caja, se logra su integración al consagrarse el método de contabilidad denominado efectivo o al contado, por el cual los ingresos se registran cuando se reciben y los gastos cuando se pagan. Esto permite simplificar la administración presupuestaria y eliminar el período suplementario de tres meses para la liquidación del presupuesto, lo que exigía llevar especiales registros contables para los ingresos y gastos imputables al ejercicio presupuestario anterior; por otra parte, dicha práctica era ocasión de ciertos acomodados o falsas imputaciones de gastos al ejercicio anterior; cuando en realidad los pretendidos saldos correspondían al año en curso. Como es obvio, ello destruía por su base al concepto de planificación de la gestión financiera.

6.2.6 El sistema de control

Controlar es medir, asegurarse de que todas las operaciones se han ejecutado de acuerdo a un plan establecido, según las disposiciones y órdenes dadas y conforme a los principios y políticas aplicables. Pero el sistema de control de los recursos públicos impreso en la nueva ley, ha avanzado un poco más adelante, al llevar implícito un enfoque dinamizador de la actividad administrativa de las entidades y organismos del sector público, separándose así la vieja concepción por la que el centro de todo estribaba en detectar las fallas y sancionar a los responsables. Desde luego, los objetivos principales del sistema son los más amplios de entre los demás sistemas de que trata la ley, y es posible hacer una generalización en el sentido de que destacan la salvaguarda de los recursos, el aumento de la productividad y el facilitar el logro de las metas y objetivos programados.

Por otra lado, la nueva ley matiza aquella especie de monopolio del control ejercido tradicionalmente por el organismo superior de la materia. De ahí que la finalidad del sistema se abre en dos campos perfectamente delimitados: el primero, establecer un control interno inmerso en la vida misma de las entidades y organismos del sector público, apoyado por el control externo de la Contraloría General, y el segundo, efectuar exámenes independientes y objetivos, con respecto al grado en que dichas entidades y sus servidores cumplen sus funciones, y formular recomendaciones para mejorar las operaciones y actividades.

En otras palabras, el control gubernamental moderno descansa en dos grandes pilares, cuales son el control interno y la auditoría. Básicamente el control interno sugiere medidas y procedimientos tendientes a comprobar que las operaciones de una entidad u organismo se realicen libres de errores voluntarios o involuntarios. En efecto, el control interno implica varias oportunidades de verificación a lo largo de la cadena de una operación, ubicados de tal manera que cuando se ha cumplido una fase, en forma inmediata, ésta es comprobada y comparada con las normas que sirven de patrones referenciales o como unidades de medida. De este modo, difícilmente podrán deslizarse deficiencias, ya que si una de las fases de verificación no logra detectar un error, la siguiente habrá de hacerlo.

Rasgo sobresaliente del sistema de control es que su objeto son las operaciones administrativas y financieras de la institución, y no solo "la cuenta", como en el sistema Kemmeriano; a su vez, el sujeto del control es la entidad y, por consiguiente, sus gestores empezando por los máximos ejecutivos, lo que contrasta con el sistema anterior en el que el sujeto del control era únicamente "el rindente".

Por su parte, la auditoría es elemento generador de reformas de la administración interna del Estado y de cada entidad y organismo en particular, a través de sus recomendaciones continuas orientadas siempre a las mejoras necesarias para el desarrollo de la administración. Este tipo de control se halla visualizado en su sentido más amplio, vale decir, a través de la auditoría financiera y de la auditoría operacional, en el afán de calar hondo en los cometidos finales del sector público. Además se contempla la realización de exámenes especiales, para aspectos parciales de la actividad contralora, exámenes que se desarrollan aplicando las técnicas y procedimientos de la auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas de que se trate.

La auditoría gubernamental, interna y externa, será efectuada de acuerdo a las normas más altas y

aplicando las técnicas y procedimientos más modernos. Las primeras son las normas de auditoría generalmente aceptadas, aprobadas en las Conferencias Interamericanas de Contabilidad, y las técnicas y procedimientos más modernos de auditoría son los desarrollados y aplicados por la profesión del contador público. Todos estos aspectos normativos se canalizan y aplican por medio de las facultades privativas del Contralor General en materia de auditoría y contabilidad gubernamental.

6.2.7 Organos centrales rectores.

Para que el enfoque sistémico tenga una cumplida realización, la ley ha previsto como órganos centrales rectores del sistema integrado de administración financiera y control, a la Contraloría General y al Ministerio de Economía y Finanzas. Su papel está dado básicamente por las facultades normativas de cada uno de ellos, correspondiendo al Ministerio de Economía y Finanzas las relativas a los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, y de tesorería, en tanto que a la Contraloría General, los sistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos.

Desde luego, las políticas de los sistemas previstos en esta ley se coordinarán entre el Ministro de Finanzas y el Contralor General, correspondiéndoles a ellos, además, emitir informe previo a los proyectos de reformas o codificación de la nueva ley. Esta coordinación también se logra a través de las unidades centrales de trabajo que establecerán los órganos centrales rectores, remitiéndose recíprocamente en consulta de los proyectos de normas secundarias antes de su expedición; así mismo para la contratación de asesoría técnica se exige informe favorable tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como de la Contraloría General, todo ello, con el propósito de que los esfuerzos del sector público confluyan hacia un norte común.

En lo que se refiere específicamente a la Contraloría General, la nueva ley recoge recomendaciones formuladas por varias reuniones internacionales de órganos superiores de control, según las cuales no deben intervenir en las actividades de aprobación o de ejecución que correspondan a las entidades controladas.

Respecto del personal de la Contraloría se exige probada capacidad e idoneidad para el desempeño de sus respectivas funciones lo que se complementa con un permanente celo institucional por su capacitación y desarrollo. El personal directivo tendrá necesariamente título académico de grado universitario, de acuerdo con las obligaciones y materias que le correspondan; igualmente, las unidades de auditoría estarán conformadas por contadores públicos con títulos de grado universitario o por auxiliares que reúnan los requisitos mínimos establecidos.

Aparte de ello, no solo que se pone énfasis en la evaluación periódica del personal, con respecto a su idoneidad, capacidad, ética profesional y actualización técnica, sino que son muy estrictos los requisitos de independencia frente a las actividades y personas que serán sujetos a examen en las diversas entidades y organismos del sector público.

En cuanto al Contralor General se mantiene el principio de que responderá por sus propios actos oficiales y por los de sus subalternos, ante la Legislatura, quien provee su nombramiento y tiene facultad para removerlo por causa de culpa grave o dolo en el cumplimiento de sus funciones o por incapacidad permanente para desempeñarlas.

En fin, todas estas disposiciones tienen como objeto robustecer la acción de la Contraloría General y de su máximo ejecutivo, e independizarlos de los vaivenes políticos y sus consecuentes compromisos que les restarían objetividad en sus propósitos.

7. DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES

El blanco fundamental a que apunta el sistema de control establecido en la nueva ley es el mejoramiento de la gestión administrativa de los entes públicos, de suerte que cumplan en el mayor grado posible con sus fines específicos. En otras palabras, busca en forma positiva aquella trilogía

que más de una vez se enuncia en la ley, a saber, la eficiencia (apta disposición de medio a fin en la organización administrativa integral), la efectividad (resultados reales y prácticos derivados de aquella organización) y economía (menor gasto de recursos públicos).

Esta meta positiva está profusamente establecida en la ley, siendo este aspecto uno de los importantes contrastes con el sistema de control del régimen legal anterior, que ponía énfasis en el descubrimiento de irregularidades para sancionarlas, más que en la ayuda para mejorar la gestión administrativa.

Sin embargo de ser esta orientación del control muy útil y conveniente, no se puede excluir la posibilidad de que la administración pública incurra no solo en errores, sino en irregularidades e incluso graves violaciones de la ley.

A reconocer y solucionar ésta posible realidad está enderezada (sic) la determinación de responsabilidades de que trata el capítulo 4 del Título VIII de la nueva ley, con lo que el sistema de control se resuelve en la adopción de medidas punitivo - correctivas, que contribuyen también, al menos en forma indirecta, al positivo mejoramiento de la gestión administrativa.

7.1 Presunción de corrección

Antes de tocar lo concerniente a la responsabilidad propiamente dicha, es necesario referirse al principio que bajo el título "presunción de corrección" aparece en el artículo 325 de la nueva ley, pues se trata de una norma que invierte los términos de las relaciones entre la Contraloría General y los servidores del sector público en lo que hace a la responsabilidad.

El artículo 304 de la Ley de Hacienda de 1960 establecía que "a ningún funcionario o empleado del Fisco, de los consejos provinciales o de las municipalidades, se le relevará de responsabilidad por fondos o propiedades que tenga a su cuidado, custodia o manejo, sino mediante resolución escrita del Contralor General", disposición que fue recogida textualmente en la codificación de 1975 (artículo 90) y que tiene su origen en la de 1928 (artículo 228).

Esta disposición se explica por el propio sistema de control diseñado en la ley de 1928, según el cual la actividad de la Contraloría tendía esencialmente al estudio de las cuentas de los rindentes y, a través de el, a la expedición del finiquito que declaraba correctas las cuentas, como ya se ha comentado antes. Pero en el fondo de la indicada disposición subyace una especie de presunción de incorrección contra los indicados servidores, ya que para desvanecer este presupuesto era necesario en cada caso un positivo pronunciamiento del Contralor General que establezca la corrección y releve de responsabilidad. En otras palabras, de no mediar una declaración de corrección, la gestión del servidor no podía calificarse de correcta.

Tal concepción, acorde con el esquema de la Ley de 1928, disuena dentro del contexto de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, de la que ha desaparecido la institución kemmeriana de "la cuenta", como objeto del control, y "el rindente", como sujeto del mismo.

Por lo demás, aquella especie de presunción de incorrección resulta extraña para nuestros días, en que todo ciudadano goza de presunciones de honestidad y corrección mientras no se haya establecido lo contrario. En otras palabras, el mantenimiento del indicado principio de ley de 1928, conduciría no solo a lastimar el ordenamiento de las garantías de la persona y del ciudadano, sancionadas en nuestras cartas fundamentales, sino a entorpecer la fluidez de la administración.

Resultaba pues, necesario reordenar esta materia, lo que se cumple por medio de la disposición contenida en el artículo 325 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, según la cual, "se presume legalmente que las operaciones y actividades llevadas a cabo por las entidades y organismos y por sus servidores, sujetos a esta ley, son confiables y correctas, a menos que haya precedido declaratoria de responsabilidad por parte de la Contraloría".

En definitiva, se enuncia el principio y la norma de que solo debe declararse la incorrección e irregularidad y que la inocencia, honestidad y corrección no necesitan de declaratoria por parte del Contralor General. La consecuencia práctica de esta norma la establece la segunda parte del mismo artículo citado al expresar que "no será necesario revelar o eximir formalmente de responsabilidades a las entidades y organismos ni a sus servidores, con excepción de los casos en los cuales han sido declarados responsables de irregularidades, perjuicios y desviaciones, por la Contraloría General, como consecuencia de aplicación del control externo".

Esta disposición, por una parte, armoniza con el orden lógico de las cosas y, por otra, simplificará la administración, pues no hará falta un pronunciamiento expreso del Contralor declarando la corrección en los numerosos casos que ocurren en la Administración Pública, en los que es preciso saber si una determinada persona, entidad u organismo ha incurrido en alguna clase de responsabilidad, por razón del servicio. Pero ello no quiere decir que se haya eliminado o mermado la actividad de la Contraloría General en manera alguna, sino que su actividad central no será el finiquito de cuentas sino la realización de la auditoría, que es un examen mucho más integral y completo.

7.2 La idea de la responsabilidad en la Constitución

La teoría de la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos no es nueva y ha sido recogida invariablemente en nuestro ordenamiento jurídico desde remotos tiempos, valiendo destacar que las cartas políticas ecuatorianas de este siglo contienen sin excepción este principio.

La expresión básica usada a este respecto por la Carta de 1945, en su artículo 158, es la de que "los funcionarios y empleados públicos que violaren cualesquiera de las garantías declaradas en esta Constitución serán responsables con sus bienes por los daños y perjuicios que causaren"; igual expresión emplea la Carta de 1946, en su artículo 182, y agrega entre otros matices, que "la responsabilidad civil es independiente de la penal".

El texto de la Constitución de 1967 es más pleno cuando en su artículo 27 dice que el Estado y más entidades de derecho público y las entidades semipúblicas "harán efectiva la responsabilidad de sus funcionarios o empleados que por dolo o culpa grave, hubieren perjudicado al Estado o a los particulares. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes".

Por lo demás, en las leyes secundarias, como la Ley de Régimen Administrativo, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y especialmente en la Ley de Hacienda, está consignado también este principio, como se desprende de las normas de los artículos 90, 92, 227, 256 y 293 de la codificación de 1975.

Por su parte, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control no solo que ha sistematizado la materia, sino que contiene innovaciones con respecto a detalles que resultan importantes en esta compleja temática.

7.3 Origen de la responsabilidad

Como dice García Oviedo en su obra "Derecho Administrativo", la "teoría de los deberes de los funcionarios públicos lleva aparejada la de su responsabilidad, derivada del quebrantamiento de los mismos". A la base, pues, de la idea de la responsabilidad está la del deber incumplido, por lo que para poder hablar de responsabilidad es indispensable saber cual es el deber, el cometido o la obligación de los servidores públicos, eventuales sujetos de la responsabilidad.

Esta idea, entre otras, es la justificación del Título IX de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que trata de los "deberes, atribuciones y sanciones", en que con aparente prodigalidad están detallados los deberes de las entidades públicas y sus servidores desde la autoridad máxima hasta el servidor de más bajo grado, en lo que concierne a la administración

financiera y al control. Ello hará posible ordenar la administración, saber que es lo que se puede exigir de cada servidor público y, en caso de incumplimiento, determinar la responsabilidad y - lo que siempre ha sido difícil - identificar en forma objetiva al sujeto pasivo de la misma.

La legislación hacendaria anterior al decreto 1065-A de octubre de 1974, padece de falta de normas tendientes a determinar los deberes específicos de los diferentes servidores que intervienen en el ciclo financiero, con excepción de los llamados oficiales pagadores, respecto de los cuales se fijan con relativo detalle los deberes que les incumben, lo que tradicionalmente los había convertido en personajes claves de la administración financiera. Como consecuencia de este fenómeno, el sistema legal anterior, en materia de determinación de responsabilidades, dirigía sus baterías casi exclusivamente contra el custodio de fondos públicos que aparecía como víctima propiciatoria en un mecanismo de gestión financiera en el que, junto con el, habían tomado parte activa muchos y más altos servidores.

Desde otro punto de vista cabe destacar que el Título IX de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control no solo ha cuidado de determinar los deberes de los diversos servidores individualmente considerados sino los de los propios organismos y entidades, en cuanto tales; a la base de este hecho está la concepción orgánica y unitaria del ente público, que es el que en definitiva tiene que salir adelante con el cumplimiento de sus específicas funciones y, en caso contrario, constituirse en responsable por el incumplimiento, responsabilidad que para que sea eficaz tiene que radicarse en sus personeros y servidores.

Era, pues, indispensable conocer el deber que incumbe a cada servidor para que resulte posible la determinación de responsabilidades por el deber incumplido; completará el cuadro de deberes establecidos en esta ley la consulta, en cada caso, de las leyes especiales que tienen que ver con la entidad u organismo de que se trate.

Finalmente, casi no hace falta expresar que el incumplimiento de un determinado deber puede producirse por acción o por omisión, aspecto que se profundizará más adelante.

7.4 Clases de responsabilidades

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control distingue varias clases de responsabilidades. Atendiendo a las consecuencias en que pueden resolverse, los artículos 326 y 303 numeral 17, distinguen entre responsabilidad administrativa, civil y penal. Atendiendo a las personas o sujetos identificados como responsables, los artículos 328 y 303 numeral 18, distinguen entre responsabilidad principal y subsidiaria y entre responsabilidad individual y solidaria.

7.4.1 Responsabilidad principal y subsidiaria

La subsidiariedad de la responsabilidad consiste en la necesidad que recae sobre una persona de realizar una prestación generalmente económica, cuando el responsable principal ha dejado de cumplir su obligación.

Dentro de la variada fisonomía de los actos administrativos cabe distinguir diversos grados de vinculación de los agentes de la administración con dichos actos; el grado de vinculación depende de varios factores, como la autoridad jerárquica distinta de los servidores, la participación que haya tenido cada uno en la gestión administrativa, los deberes que incumban a cada uno, etc., y, por ello, se darán necesariamente muchos casos en los que no sea justo cargar igual peso de responsabilidad a los diversos agentes que hayan intervenido en la realización histórica de un acto administrativo.

De ahí la conveniencia de distinguir estas dos clases de responsabilidad, como lo hacen los artículos 303 numeral 18, y 328 de la nueva ley, bien entendido que el responsable subsidiario es tratado con menor rigor legal, al ser puesto en la situación ventajosa de que se le exija la prestación respectiva solo en el caso de que no la haya satisfecho el responsable principal, y al serle permitido repetir el

pago, por la vía ejecutiva, contra el obligado principal, cuando haya pagado por el.

Es preciso reconocer que la idea de la subsidiariedad no es una innovación de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, pues existía ya en sus líneas esenciales, aunque hay que añadir que la legislación anterior carecía de claridad en la conceptualización de esta institución jurídica, como se puede inferir del texto que está recogido en los artículos 68 numeral 11 y 293 inciso segundo de la codificación de la Ley de Hacienda de 1975, y sobre todo no ponía en manos del responsable subsidiario una arma eficaz para repetir el pago.

7.4.2 Responsabilidad individual y solidaria

Por lo que hace a la distinción en responsabilidad individual y solidaria, hay que expresar que el concepto de la solidaridad fue aplicado desde remotos años en control público y especialmente en el establecimiento de responsabilidades, como podría demostrarse abundantemente con las antiguas actas de fiscalización formuladas por la Contraloría y con las resoluciones expedidas en materia de glosas.

Sin embargo, no se puede menos que destacar que esta práctica no tenía un asidero legal cierto o por lo menos expreso, pues en la legislación anterior no es posible encontrar una disposición que trate de la posibilidad de la responsabilidad solidaria.

Esta práctica inveterada, si bien no contaba con un fundamento legal expreso, tuvo su explicación en la propia naturaleza de las cosas, pues era necesario que el interés de los entes públicos estuviera asegurado cuando dos o más personas habían intervenido por igual en un acto lesivo del patrimonio público, pudiendo exigirse la prestación por entero a cualesquiera de las personas responsables. La constitución de obligaciones solidarias es un medio de ocurrencia diaria en las relaciones privadas y tiene por objeto asegurar el interés privado; parece pues, sobradamente justificada la institucionalización de la solidaridad para tutelar el interés público.

Con todo, si tenemos presentes los principios del Derecho Privado, la solidaridad nace en virtud de la convención, del testamento o de la ley (artículo 1554 del Código Civil). Por ello es indispensable que conste expresamente formulada la norma de la responsabilidad solidaria, para que pueda ser establecida con sólido fundamento legal, en la práctica del control público; a cumplir este cometido está enderezada la disposición del último inciso del artículo 328 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y control.

7.4.3 Responsabilidad administrativa

Este tipo de responsabilidad se deriva del solo hecho de la inobservancia de las disposiciones legales o del incumplimiento de los deberes que competen a cada servidor por razón de sus específicas funciones (artículo 340 de la nueva ley). El único presupuesto es la violación de la ley o del deber; si este presupuesto va acompañado de perjuicio económico o de hechos incriminados por la ley penal, la responsabilidad pasaría a encasillarse, además, dentro de otras categorías, la civil o la penal.

Un ejemplo de estar incurso en responsabilidad administrativa sería el caso de un servidor público que, sin malicia, hubiera omitido la licitación o el concurso de ofertas mandado por la ley, en una determinada contratación de suministros, bien entendido que el precio que ha pagado es el justo del mercado. No habría lugar a pensar en responsabilidad civil, por no concurrir ningún perjuicio económico, ni en la penal por no haber dolo ni malicia, debiendo resolverse el caso, típicamente, en la determinación de responsabilidad administrativa.

La consecuencia de la determinación de esta responsabilidad es la aplicación de las sanciones de multa o destitución del cargo, conforme los artículos 376 y 377 de la ley.

El fundamento racional de esta institución es la necesidad del acatamiento y observancia de la ley,

como medio ineludible, dentro de la colectividad y más todavía dentro de la administración pública, de conseguir el orden y el bien común.

Por lo demás, los casos que pueden dar lugar a esta clase de responsabilidades son de muy variada índole, siempre imposible enumerarlos ni individualizarlos jurídicamente; de ahí que la larga enumeración que hace en sus 48 numerales el artículo 376 de la ley, no debe interpretarse como un propósito de agotar la casuística, sino simplemente de mencionar los hechos acaso más importantes o más frecuentes en la Administración.

7.4.4 Responsabilidad civil

Consiste en la necesidad jurídica de realizar una prestación económica a favor de un ente público, como indemnización de los perjuicios causados, por parte de un servidor e incluso de terceras personas, a causa de su acción u omisión. El Estado y en general el sector público son titulares de un patrimonio que la ley le ha puesto en sus manos para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos y es claro que quien ha infligido lesión a este patrimonio quede vinculado por la necesidad jurídica de reparar este daño.

El Código Civil contiene numerosas disposiciones que fundamentan esta institución, de las cuales quizá la más expresiva y universal es la contenida en su artículo 2256 que dice que "por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por ésta". Por lo demás, la doctrina jurídica moderna ha aceptado universalmente este concepto y se ha preocupado de aclarar sus contornos.

Ahora bien, el perjuicio al patrimonio público puede ser causado, como ya se enunció por acción u omisión del eventual sujeto de la responsabilidad. Siendo la acción la actividad positiva del agente y habiendo entre agente y acción un nexo de causalidad ontológica, no hay mucho que elucubrar sobre la relación de responsabilidad que recae sobre el agente, cuando su acción ha inferido perjuicio al patrimonio público; no sucede lo mismo cuando el perjuicio ha sido motivado por la omisión del cumplimiento de la ley o de los deberes que incumben a cada servidor, pues, siendo la omisión la negación de actividad positiva, no se ve la relación de causalidad ontológica entre el agente de la administración y el perjuicio causado; por ello era indispensable establecer en forma expresa la relación entre omisión y el perjuicio causado, como lo hacen los artículos 277, 303 numeral 17, 341, entre otros, de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Finalmente, bien entendido que la omisión o negligencia puede ser de diferente grado, la nueva ley establece en el artículo 327 un principio de gran trascendencia, al expresar que "los funcionarios y empleados de las entidades y organismos del sector público que tengan a su cargo la responsabilidad de los sistemas de administración financiera o la administración, registro o custodia de los recursos materiales y financieros, serán responsables hasta por culpa leve, de su pérdida o menoscabo, con sujeción a las correspondientes disposiciones legales". Por lo demás, el concepto de la culpa dimana esencialmente del Código Civil y hay que remitirse a él para cualquier interpretación en esta materia.

Sin embargo, no está por demás recordar que la culpa supone una negligencia, a tal punto que el artículo 29 del Código Civil habla de "culpa" y de "descuido" como de sinónimos, y que la relación entre culpa y descuido es directamente proporcional, de suerte que "culpa grave es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios" y culpa levísima "es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes".

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control ha optado por vincular la responsabilidad civil a la culpa leve de los servidores en el cumplimiento de sus deberes, por aparecer éste como un camino intermedio y equilibrado entre los dos extremos de la culpa grave y de la levísima; consecuentemente, a los efectos de la determinación de responsabilidades, se exigirá a todo servidor, en lo que hace al cumplimiento de sus deberes, una mediana diligencia, que es aquella

"que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios", o aquella que emplea "el que debe administrar un negocio como un buen padre de familia".

Con ello se habrá provisto a una imperiosa necesidad que la legislación anterior no había llenado y que había sido causa de continúa incertidumbre y de procedimientos carentes de uniformidad. Efectivamente, la legislación anterior no precisó nunca cuál era el fundamento para la determinación de la responsabilidad civil, que se resuelve en una prestación económica indemnizatoria, sino que se contrajo a establecer que "si el Contralor tuviere que hacer observaciones a la cuenta, formulará las glosas respectivas, que serán notificadas al rindente" (artículo 229 de la Ley de Hacienda de 1928); no se previó en cambio la cuestión neurálgica relativa al fundamento en que debían estar basadas esas observaciones.

De esta imprecisión nació la práctica arraigada durante largos lustros, que consistió en confundir la responsabilidad civil con la administrativa, lo que condujo a establecer glosas, o sea, responsabilidades que se resolvían en la necesidad de hacer prestaciones económicas, cuando en realidad no habíase producido perjuicio económico sino solo el incumplimiento de algún requisito legal o formal, en cuyo caso lo procedente hubiese sido establecer la responsabilidad de carácter administrativo.

La consecuencia obvia de esta práctica fue la expedición de muchas resoluciones del Contralor que en el fondo propiciaban el enriquecimiento jurídicamente injustificado por parte de los entes públicos. Un ejemplo corriente de este despropósito lo constituyen las resoluciones que ordenaban pagar al rindente el monto de un desembolso, hecho como pago del justo precio por un bien realmente adquirido, al que le faltaba solamente un requisito formal, como el documento de soporte o el recibí conforme del custodio, con lo que, por una parte, había ingresado al activo de la institución un bien realmente adquirido y, por otra, ingresaba duplicadamente el valor desembolsado por este bien, que había sido objeto de la responsabilidad o glosa.

La institución de la responsabilidad administrativa y de la civil, claramente diferenciadas en la nueva ley, hará posible evitar éste grave equívoco y restaurar las cosas a los términos de la justicia y equidad.

No se puede dar por terminado lo concerniente a la responsabilidad civil, sin decir dos palabras sobre lo relativo a la facultad del Contralor para expedir órdenes inmediatas de reintegro por desembolsos indebidos, a pesar de que esta configuración jurídica no se encasille propiamente dentro de la responsabilidad civil, puesto que no se funda en el concepto formal del perjuicio; sin embargo se acerca a aquella institución, en cuanto dicha orden de reintegro se resuelve en la necesidad jurídica de devolver al ente público el desembolso. El presupuesto y a la vez el fundamento inmediato de esta figura jurídica es que el desembolso haya sido realizado sin que haya precedido necesidad legal ni contractual, como cuando por error se entrega en concepto de pago una cantidad de dinero a persona distinta de la acreedora.

Era necesario ordenar esta materia, como lo hace la nueva ley por medio del numeral 18 del artículo 303 y del inciso tercero del artículo 341, pues la institución similar que aparece recogida en el texto del numeral 11 del artículo 68 de la Ley Orgánica de Hacienda, es extremadamente confusa, lo que había dado lugar a insalvables hesitaciones y, por lo mismo, a prácticas contradictorias.

7.4.5 Responsabilidad penal

Implica violación de la ley penal y puede referirse a cualesquiera de los hechos incriminados por ella; pero es claro que lo que más ha interesado a la Ley de Hacienda y ahora a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, por la propia naturaleza de su contenido, es el ilícito penal perpetrado contra el patrimonio público. Esta es la razón por la que en la nueva ley, al igual que en la legislación anterior, no se toca sino la materia que se refiere al delito de que trata el artículo 257 del Código Penal.

Dada la trascendencia de ese t3pico, no es injustificado profundizar sobre los antecedentes hist3rico - legales en esta materia, lo que ayudar3 a comprender la problem3tica que encierra y a visualizar el alcance de las innovaciones introducidas por la Ley Org3nica de Administraci3n Financiera y Control, aspectos que se tratar3n en el punto 7.7 de esta "introducci3n".

7.5 Sujetos pasivos de responsabilidad

Resulta sumamente importante poder determinar con certeza el sujeto pasivo de la responsabilidad, pues de lo contrario todo el proceso de determinaci3n de responsabilidades quedar3a hasta cierto punto est3ril. Sin embargo, es tarea grandemente compleja llegar a identificar a dichos sujetos, si consideramos que normalmente intervienen en un acto de gesti3n administrativa muchos servidores, cuyos deberes, circunstancias y jerarqu3as no son id3nticos, en organismos y entidades en los que no siempre est3n determinados, ni siquiera elementalmente, los deberes que debe cumplir cada uno de los servidores.

Ello explica el que la Contralor3a, en determinados casos, a3n sabiendo con certeza del perjuicio causado a los entes p3blicos o incluso del cometimiento de hechos delictivos, haya vacilado e incluso retractado procedimientos, en la identificaci3n de los sujetos pasivos responsables. Esta es la raz3n - aunque se lo repita - del T3tulo IX de la nueva ley, que est3 puesto para que facilite al 3rgano de control la identificaci3n del sujeto responsable.

Hay que a3adir que el sujeto pasivo de la responsabilidad administrativa no puede ser sino una persona que tenga la calidad de servidor en una entidad u organismo del sector p3blico o la haya tenido al momento del acto administrativo o de la circunstancia que ha dado lugar al establecimiento de la responsabilidad. Por consiguiente, un tercero extra3o al servicio p3blico no puede l3gicamente ser sujeto de esta responsabilidad, pues la responsabilidad administrativa entra3a un cariz punitivo que, a su vez, presume esencialmente la relaci3n administraci3n - servicio, que no se da en el tercero. Esta, la raz3n de ser del texto del art3culo 340 de la Ley Org3nica de Administraci3n Financiera y Control, que habla expl3citamente de los servidores de las entidades y organismos del sector p3blico.

No sucede lo mismo con respecto a los sujetos de la responsabilidad civil, que pueden ser servidores del sector p3blico o terceros no vinculados inmediatamente con el servicio p3blico, como dispone el inciso segundo del art3culo 341 de la ley, al expresar que "cuando del examen aparezca la responsabilidad de un tercero, el Contralor formular3 la respectiva glosa y la notificaci3n al tercero".

La sustancial diferencia se funda en el hecho o circunstancia generadora de una y otra responsabilidad; pues mientras la responsabilidad administrativa nace de un acto u omisi3n vinculados al servicio, la civil arranca de la necesidad de indemnizar por el perjuicio causado, perjuicio que obviamente pudo haber sido producido por el servidor o por el tercero.

Por lo dem3s, no es nueva esta concepci3n en lo que hace a su expresi3n formal, pues ha estado presente en nuestra legislaci3n anterior y aparece recogida en el inciso cuarto del art3culo 92 de la codificaci3n de la Ley de Hacienda de 1975. Lo que no hab3a hecho la ley anterior era una distinci3n clara entre responsabilidad administrativa y civil y la precisi3n de las circunstancias generadoras de una y otra.

Por lo que hace a los sujetos de la responsabilidad penal, le corresponde al juez de lo penal determinarlos en definitiva, pero las presunciones que establece la Contralor3a, en materia penal, seg3n el art3culo 342 de la misma ley, deben referirse a personas inmediatamente vinculadas con el servicio p3blico, pues se trata de los hechos incriminados por el art3culo 257 del C3digo Penal.

7.6 Establecimiento de las responsabilidades

En cuanto al establecimiento mismo de las diferentes clases de responsabilidades, es necesario tocar los aspectos relativos a los 3rganos o autoridades a quienes compete determinarlas y al

procedimiento que ha de seguirse en esta materia. Básicamente hay que tomar en consideración si la responsabilidad es administrativa, civil o penal, y distinguir si ella aparece como resultado de la actuación del control interno o del control externo.

7.6.1 Responsabilidad administrativa

El órgano facultado para establecer esta responsabilidad es la máxima autoridad de la entidad u organismo a que pertenezca o haya pertenecido el sujeto responsable. Hay que destacar que el Contralor General tiene prominente facultad para hacerlo, pero de manera subsidiaria, a saber, cuando la máxima autoridad haya dejado de establecer la responsabilidad debiendo hacerlo, o haya incurrido ella misma en los casos que dan lugar a la responsabilidad administrativa.

Así lo ordena el inciso primero del artículo 377 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que recoge la disposición anterior del artículo 289 de la Ley de Hacienda de 1975, pero la modifica en importantes aspectos de matiz al disponer que corresponde a la máxima autoridad, en primer término, el ejercicio de esta facultad.

El fundamento de esta modificación está dado por la concepción general que inspira a toda la nueva ley, en el sentido de que a la propia entidad u organismo, por medio de sus autoridades, corresponde asumir la responsabilidad de la gestión administrativa y financiera integral, en la que está comprendida la aplicación de sanciones cuando haya lugar, pues ésta es una de las formas de ejercitar el control interno. Sin embargo, ello no obsta a que se atribuya al Contralor General esta facultad, en la forma que queda indicada, por su calidad de órgano superior de control.

7.6.2 Responsabilidad civil

En cuanto a los procedimientos que han de seguirse para el establecimiento de la responsabilidad civil, basta con indicar que, como lo prevé el artículo 340 de la nueva ley, es necesario un análisis previo sobre los fundamentos de hecho y de derecho que pueden generar esta responsabilidad, con el objeto de precaver ligerezas o arbitrariedades. Cabe añadir que este análisis puede ser hecho por medio del control interno o externo; cuando es aquél, el artículo 277 dispone que el auditor interno dejará constancia del particular en un informe que elevará a la máxima autoridad y al Contralor General, para que pueda tomar la decisión tendiente al establecimiento de la responsabilidad.

Cuando el examen haya sido hecho por medio del control externo, cabe subdistinguir el caso en que ha sido practicado el examen por firmas privadas de auditoría contratadas por la Contraloría, de aquel en que el control ha sido realizado por la propia Contraloría. En el primer caso, según el artículo 286, la firma privada se limitará a dar a conocer el particular a la Contraloría para que realice un examen especial sobre el asunto; no ha parecido pertinente dar a la firma privada de auditoría la facultad para establecer responsabilidades, pues ésta es privativa de los órganos de la Administración.

Otros detalles de procedimiento en esta materia, al igual que en el establecimiento de la responsabilidad administrativa y la penal, ha parecido conveniente y proporcionado recoger en el Reglamento que esta previsto en el numeral 17 del artículo 303 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Con ello se trata de evitar el escolio con el que ha tropezado muy frecuentemente el sistema legislativo patrio, al descender a excesivos pormenores que conducen a dar a la ley la fisonomía de una norma reglamentaria, con los inconvenientes de todo orden que esto trae aparejado consigo.

7.6.3 Responsabilidad penal

En relación a la responsabilidad penal hay que destacar que la nueva ley distingue aquellos delitos a que se refiere el artículo 257 del Código Penal y otros delitos. En este segundo caso establece el artículo 345 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que el Contralor General los denunciará al juez respectivo.

De tratarse de los delitos a que se refiere el artículo 257 del Código Penal, la nueva ley establece que toca al Contralor establecer "presunciones", mientras que la determinación final de la responsabilidad corre a cargo del juez respectivo. Esta idea aparece claramente de diversas disposiciones, entre otras, de los artículos 303 numeral 17, 326, 331 y 342.

Cuando este tipo de delitos sea evidenciado por la auditoría interna, la máxima autoridad debe presentar denuncia o acusación particular contra el presunto responsable y notificar a la Contraloría General (artículo 278). De no existir auditor interno o en el caso de actuación de una firma privada de auditoría, se dará aviso inmediato a la Contraloría para que ella realice un examen especial sobre el asunto (artículo 279 y 286).

7.7 Lo penal hacendario

En términos generales, la historia de la judicatura penal hacendaria ecuatoriana es importante por cuanto presenta una evolución progresiva hacia las manifestaciones actuales de control externo, que se concreta en determinados casos en el establecimiento de responsabilidad civil, penal o administrativa. La idea que de ello se tenía en el siglo pasado, dentro de nuestra legislación, era bastante embrionaria y hubo de merecer muchos ajustes, fruto de renovadas experiencias a lo largo del tiempo.

7.7.1 El peculado

Una de las materias que más ha interesado al control ha sido evidentemente la de combatir al peculado, esto es, a la sustracción o aplicación indebida de recursos financieros públicos por quien se encuentra a cargo de su administración. Como manifiesta el diccionario de Cabanellas, "entre los romanos, el peculatum se castigó primeramente con la pérdida del empleo y de la honra; luego con el destierro, y finalmente con la muerte. Tras este punto culminante en la represión, las sanciones evolucionaron hacia la benignidad, al reducir las a la deportación y confiscación; más adelante, a la privación de la ciudadanía y restitución del doble, que equivale a una multa del tanto".

Precisamente en este último sentido se orienta la Ley de Hacienda de 1863, al preceptuar en su artículo 68 inciso segundo que "la supresión o desfalco de una partida de ingreso, o la supresión o exageración de una partida de egreso, serán corregidas por el Tribunal de Cuentas, cargando al rindente el duplo de lo debido, sin perjuicio de las penas impuestas en el Código Penal, y de las providencias del Ministerio para el cobro del duplo de la suma reintegrada".

Por su parte, el Código Penal de 1837 contiene sustanciosas disposiciones en el Capítulo I del Título VI y en el Capítulo III del Título VII, que tratan respectivamente "Del extravío (sic), malversación y mala administración de los caudales y efectos de la hacienda nacional" y "Del extravío (sic), usurpación y abuso de los caudales y rentas de los pueblos y establecimientos públicos". Las penas contempladas eran la destitución, declaración de infamia, multa del diez por ciento del caudal de que se hubiere hecho uso, multa del veinte por ciento de los pagos que por la misma razón hubieren sido desatendidos, condena a trabajar en obras públicas de dos a diez años, e inhabilidad para el ejercicio de empleos desde cuatro años hasta a perpetuidad; criterio básico para la graduación de las penas era el evento de que el monto del peculado excediera o no de la cuantía de la caución. El código habla además de que los servidores "serán apercebidos" y, de haber perjuicio, se les obligue al resarcimiento.

El Código Penal de 1872 atenúo significativamente tan severas penas, y dispuso en su artículo 257 que "serán castigados con reclusión de tres a seis años todo empleado público, toda persona encargada de un servicio público, que hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, de piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios que estuviere en su poder en virtud o razón de su cargo"; y desde luego, aplicando similar criterio de graduación de las penas que en 1837, agrega el artículo que "si el abuso no excede de la fianza, el culpable será castigado con la mitad de la pena precedente". Este principio del Código Penal de 1872 se repite en los

posteriores de 1889, 1906 y 1938, con ligerísimos retoques de estilo.

7.7.2 Reformas sobre la malversación

Años después se sustituye el artículo 236 de este último código, por el artículo primero del decreto legislativo publicado en el Registro Oficial 348 de octubre 23 de 1941 ; importante aclaración de la reforma fue la de que el abuso de dineros puede consistir "en desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante".

Dicha aclaración preocupó al Presidente de la República en conexión con el artículo 45 de la Ley de Hacienda de 1928, que ordenaba realizar únicamente por medio de cheques todo gasto de las entidades y organismos del sector público. En tal virtud, expidió el decreto - ley 1686 de agosto 9 de 1946, cuyo artículo primero interpretó que "es abuso y constituye malversación, disposición arbitraria o desfalco de fondos el pago hecho en contravención al artículo 45 de la referida ley"; su artículo segundo coadyuvó a tal objeto, con implacables normas excluyentes de la prueba que consistiera en planillas o comprobantes carentes del cheque respectivo.

Pocas semanas después, por acuerdo que se publica en el Registro Oficial 685 de 13 de septiembre de 1946 , la Asamblea Nacional suspendió la vigencia del decreto - ley 1686, "mientras se estudie la forma más adecuada para la estricta inversión y fiscalización de los fondos públicos". Desde luego, ese decreto había partido de un error o exageración de concepto al considerar que "la única fiscalización posible consultada por la Ley de Hacienda" era a través del examen de cheques y no de efectivo. De ahí que el segundo de los considerandos del acuerdo de la Asamblea Nacional puso de manifiesto que "el indicado decreto había producido alarma en las oficinas que manejan fondos públicos, por las enormes dificultades y problemas que de su aplicación se deducirían".

Por consiguiente, las posteriores codificaciones de la ley penal en 1953, 1960 y 1971, no incorporan la interpretación dada por el decreto 1686, pero si recogen la reforma del año 1941. Por extraña coincidencia, exactamente un siglo después, el pertinente artículo lleva el mismo número 257 que en el Código Penal de 1872, si bien su texto es diferente; en especial, hay que notar que la pena consiste en reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años, agregándose que los condenados "quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo empleo o cargo público".

Con ello, el concepto de la malversación quedó incriminado en la ley penal, sin que por otra parte se hubiesen precisado los contornos de este complejo hecho que depende en gran manera de como y a que detalle se lleva en cada caso el control de la ejecución presupuestaria; por otra parte, esto ha dado lugar a que queden sembradas continuas dudas sobre aspectos sustanciales como los siguientes: en que consiste exactamente este hecho delictivo, que requisitos son necesarios para que se produzca, cuando debe entenderse como hecho consumado, implica o no aprovechamiento personal de los recursos públicos, etc.

Estos numerosos interrogantes se complican más todavía cuando se hacen presentes, por lo que hace al campo hacendario, dos rumbos legales relativos a la malversación: en primer término, el decreto 1218, publicado en el Registro Oficial 134 de diciembre 20 de 1963 y su reglamento publicado en el Registro Oficial 178 de febrero 12 de 1964 , cuya aplicación se hizo extensiva al ejercicio económico de 1973, inclusive, mediante la disposición transitoria séptima del decreto 1065-A, publicado en el Registro Oficial 668 de octubre 28 de 1974 ; y en segundo término, el artículo 7o. de la Ley 221-CLP, publicada en el Registro Oficial 348 de enero 14 de 1970 , que se codificó en la Ley de Hacienda de 1975 como artículo 94. Estos dos conductos legales han considerado a la malversación como un acto administrativo regulado por el Contralor General, permitiéndola en determinados casos por razones de necesidad y urgencia, cumplidos ciertos requisitos que puntualiza la ley.

De todas maneras, el Código Penal actual, en su artículo 257, incrimina el hecho del "abuso de dineros públicos", delito que, de acuerdo con lo que se expresa luego en esta misma disposición,

puede adoptar diversas caras jurídicas, entre las que figuran manifiestamente el desfalco y la malversación. Pero mientras respecto del desfalco ha habido coincidencia y claridad de conceptualización en la doctrina y la jurisprudencia, no ha sucedido lo mismo con respecto a la malversación.

Esto explica que se haya afirmado durante muchos años la práctica jurídica de distinguir, sin mucha profundización en los detalles, entre la malversación "dolosa" y "culposa", atando al primer concepto la idea del aprovechamiento personal de los dineros públicos y entendiendo por malversación culposa la sola aplicación de fondos a distintos fines de los previstos en el presupuesto, sin ulterior consideración. Naturalmente, la consecuencia de esta distinción fue la de vincular la responsabilidad penal solo a la malversación dolosa y no a la culposa, con lo que aquella no resultaba otra cosa que un desfalco con distinto nombre.

A solucionar toda esta serie de vacilaciones teóricas y prácticas viene la norma del artículo 396 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que sustituye al artículo 257 del Código Penal, al igual que a los dos subsiguientes que lo complementaban.

También coadyuva a este propósito el numeral 22 del artículo 303 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que recoge la idea del artículo 7o. de la Ley 221-CLP, tonificándola y coordinando las tareas de ejecución presupuestaria del Gobierno Nacional y del resto del sector público, en concordancia con el numeral 23 del artículo 48.

7.7.3 La Ley de Hacienda entre 1912 y 1960

Volviendo cronológicamente a principios de este siglo, es de notar que, con ligerísimos cambios de redacción, el principio del artículo 68 inciso segundo de la ley de 1863, se conservó en la codificación de 1912 (artículo 77), añadiéndose un inciso por el cual "en igual pena incurrirán los empleados de contabilidad que no entregaron el saldo o existencia en caja al que le suceda en el destino". Con esto se ampliaba el concepto original también a las entregas recepciones por cambio de servidores.

Un nuevo aditamento se hizo a dicha norma mediante el artículo 12 del decreto legislativo sin número que se publica en el Registro Oficial 35 de 13 de octubre de 1916, estableciéndose lo siguiente: "Las actas de cortitaneo o de clausura, respectivamente, constituirán suficiente título para el ejercicio de la jurisdicción coactiva contra el empleado o sus fiadores, en el caso de malversación de fondos o de falta de dinero comprobado por dichas actas. El empleado deudor que no consignare en Tesorería inmediatamente la cantidad o saldo que arrojaré en su contra el acta de cortitaneo o de clausura, será destituido de su cargo y reducido en seguida a prisión sin más orden que la de la autoridad o comisionado fiscal del Ministerio de Hacienda que hubiere practicado el arqueo. Cuando los Tesoreros, Colectores y más empleados obligados a rendir cuentas se negaren a suscribir las actas de cortitaneo o de clausura, se hará constar esta circunstancia en las mismas actas que pueden ser firmadas por dos testigos".

Los enunciados antes transcritos no se incluyen en la Ley de Hacienda de 1927, pero en la de 1928 aparece un principio similar que se formula del siguiente modo en el artículo 114: "Las actas de cortitaneo que practicaren los delegados de la Contraloría constituirán suficiente título para el ejercicio de la jurisdicción coactiva contra el empleado, o sus fiadores, en caso de desfalco o falta de dinero o de especies. El delegado de la Contraloría enviará copia del acta al Ministro de Gobierno o al gobernador de la respectiva provincia, quienes ordenarán, en su caso, la inmediata prisión del empleado responsable, a quien pondrán a disposición de un juez de letras".

En esta disposición aparece una nueva figura hacendaria destinada, en lo esencial, a perdurar por cerca de medio siglo. Al codificarse la ley en 1960, el artículo pasa a ser el 132 y experimenta ciertos cambios de redacción por razones de técnica jurídica. De esta manera, el artículo expresa que "Las actas de cortitaneo que practicaren los delegados del Contralor, constituirán suficiente título para el ejercicio de la jurisdicción coactiva contra el funcionario o empleado, o sus fiadores, en caso de desfalco o falta de dinero o de especies. Los delegados enviarán copia de las actas al Ministro de

Gobierno o al gobernador de la respectiva provincia, quien ordenará, en su caso, la inmediata prisión del funcionario o empleado responsable, y lo pondrá a disposición del juez del crimen".

Es decir que se reconocía un doble efecto a las actas levantadas por los delegados del Contralor: por un lado, bastaban por si solas para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, reglada por el Código de Procedimiento Civil, y por otro, constituían antecedentes para el enjuiciamiento penal, reglado por el Código de Procedimiento Penal.

7.7.4 Reforma de la Ley 221-CLP

Una década después fue modificada la Ley de Hacienda por Ley 221- CLP, publicada en el Registro Oficial 348 de 14 de enero de 1970 , cuyo artículo 5o. dispuso que en el artículo 132 se introduzcan las siguientes reformas: a) el artículo comenzará con la frase "Solo las actas de cortitaneo, arqueo, fiscalización o entrega - recepción"; y, b) se añaden los siguientes incisos: "El acta que estableciere un desfalco, o falta de dinero o especies, sin más requisito, constituirá documento suficiente para la iniciación del juicio penal correspondiente.- El Contralor o sus delegados enviarán copia de las actas al juez del crimen respectivo, debiendo, además, ordenar la inmediata detención del funcionario o empleado responsable, que será puesto a disposición de dicho juez".

Los dos incisos que se añaden al artículo 132, en cierto modo se superponen al original inciso segundo, en el sentido de que ya no es forzoso el trámite por medio del Ministro de Gobierno o del gobernador de la respectiva provincia para iniciar el juicio penal o para que se ordene la inmediata detención del responsable. En otras palabras, los nuevos incisos agregados otorgan al Contralor y a sus delegados, las mismas prerrogativas concedidas originalmente al Ministro y a los gobernadores.

Por su parte, la reforma del encabezamiento del artículo implicó dos matices importantes. En primer término, se antepuso el adverbio "solo" con la no oculta intención de limitar los severos efectos previstos en el artículo, únicamente al caso de aquellas actas practicadas por delegados del Contralor; es más, a ciertas actas enumeradas detalladamente; sin embargo, éste añadido no era necesario stricto sensu. En segundo término, el concepto del artículo 132 se hace extensivo a las actas de arqueo, fiscalización y entrega - recepción; esta reforma podía juzgarse precisa por cuanto en esas tres diligencias también cabía detectarse iguales irregularidades que en la de cortitaneo, con la única diferencia de que, apeándose al tenor literal de la ley, carecían de los mismos efectos.

7.7.5 Reforma del decreto 22

Posteriormente se produjo una nueva reforma - esta vez tácita al artículo 132 de la Ley de Hacienda - que afecta al inciso primero, respecto del ejercicio de la jurisdicción coactiva. Esta reforma es la del artículo 5o. del decreto 22, publicado en el Registro Oficial 394 de 14 de enero de 1972 , en que se dispone que "las actas emitidas por la Contraloría General de la Nación en concepto de alcance de cuentas, no podrán ingresarse directamente en el activo de las Jefaturas Provinciales, sino mediante la expedición del título de crédito correspondiente, para lo cual la Contraloría remitirá dichas actas a la Dirección General de Rentas.- Todas las actas que hasta la fecha tuvieran las Jefaturas Provinciales de Recaudaciones, serán egresadas de sus carteras y remitidas a la Dirección General de Rentas, para la expedición de los títulos de crédito respectivos".

En lo medular, esta reforma no afecta al sistema previsto en la Ley de Hacienda, ya que lo único que varía es un aspecto de orden interno administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas, al disponerse que las actas deben ser convertidas en títulos de crédito. Por lo demás, la reforma fue parte del programa de transformación tributaria iniciado en 1971, cuya primera etapa, según el primero de los considerandos del decreto 22, constituyó "la depuración de los activos de las Jefaturas Provinciales de Recaudaciones, para poder establecer el estado de liquidez real de sus carteras".

Al introducir el nuevo sistema de determinación de responsabilidades, la Ley Orgánica de Hacienda Codificada en 1975, derogó, por el numeral 3 de su disposición transitoria tercera, el artículo 5 del

decreto 22, artículo que ya no resultaba necesario en vista del nuevo sistema.

7.7.6 Creación de los Tribunales Especiales

Otro hecho conexo con el artículo 132 de la Ley de Hacienda es la creación de los Tribunales Especiales, por decreto 618, publicado en el Registro Oficial 105 de 19 de julio de 1972. En este decreto son importantes sus artículos 7 y 11, por contener un especial procedimiento para el trámite de determinados delitos, entre los que se incluyó expresamente al sancionado por el artículo 257 del Código Penal.

Dicho procedimiento no solo que contempla términos sumarios para la organización del juicio, sino que regula al detalle las actuaciones del juez y singularmente el auto inicial; se establece, además, que es posible iniciar el enjuiciamiento aún en el caso de que el sindicado se encuentre prófugo, y que la sentencia se dictará "esté o no presente el reo en el lugar del juicio, y haya o no comparecido a la defensa".

En materia de determinación de responsabilidades, merecen destacarse los incisos tercero, quinto y sexto de artículo 7, donde se expresa lo que sigue: "En el auto inicial se ordenará la detención del sindicado, si fuere del caso, y se dictarán medidas precautorias para asegurar las consecuencias económicas del juicio. En la misma sentencia, si ésta fuere condenatoria, el Tribunal resolverá lo concerniente a la indemnización de daños y perjuicios y, para ello, designará dos peritos para que los liquide. Para la estimación del lucro cesante, calcularán los intereses al seis por ciento anual sobre el valor del daño emergente. El valor de cargo que arrojaré la liquidación pagará el condenado dentro de los treinta días siguientes a la notificación; caso de no hacerlo, se procederá al embargo, avalúo y remate de sus bienes, siguiendo las normas del Código de Procedimiento Civil. El producto del remate será entregado a la Institución perjudicada. De no haberla se destinará a obras de interés social, a criterio del Presidente de la República".

La ley que crea los Tribunales Especiales fue objeto de sucesivas reformas mediante los decretos 1445, 278 y 87, publicados en su orden, en los Registros Oficiales 208 de 20 de diciembre de 1972, 272 de 26 de marzo de 1973 y 480 de 25 de enero de 1974. Finalmente, por decreto 888, publicado en el Registro Oficial 631 de 4 de septiembre de 1974, son suprimidos los Tribunales Especiales y la materia de su competencia fue devuelta a los jueces ordinarios.

Sin embargo, se dispuso que la tramitación de los delitos que eran de su conocimiento, debía efectuarse de acuerdo con las normas del decreto 618, "en cuanto fueren aplicables, a excepción de los recursos, que se sujetarán a lo establecido en el procedimiento penal común". La Corte Suprema de Justicia, atendiendo una consulta respecto de ciertas dudas que se habían presentado, expidió una resolución publicada en el Registro Oficial 911 de 16 de octubre de 1975, por la que declaró que "halándose vigente el decreto 618 y sus artículos 7 y 11, no cabe que en la tramitación de las causas a que éste se refiere, se apliquen principios de justicia universal, disposiciones del Código de Procedimiento Penal o preceptos constitucionales.

7.7.7 Conflicto de jurisdicciones

Los nuevos elementos legales introducidos no alcanzaron en cambio a solucionar ciertos resquicios que tenían su origen en el doble efecto previsto por el artículo 132 de la Ley de Hacienda de 1960: el enjuiciamiento penal y el ejercicio de la jurisdicción coactiva, esa última encaminada básicamente al resarcimiento de perjuicios. Sin embargo, es importante destacar que la indemnización de perjuicios esta condicionada a la existencia del delito y a la responsabilidad penal del encausado.

El punto se prestaba a complicaciones dado que debían tramitarse o deducirse simultánea y paralelamente la acción penal y la acción coactiva para el cobro de los dineros declarados de cargo del cuentadante en la resolución del Contralor.

Con arreglo a expresas disposiciones de los artículos 71 del Código Fiscal y 344 de la Ley de

Hacienda de 1960, al coactivado le estaba prohibido proponer excepciones que en cualquier forma tiendan a someter a crisis procesal los aspectos sustantivos de la obligación hacendaria constante en la correspondiente acta o título de crédito.

De ahí que resulta curioso lo sostenido por el Tribunal Fiscal en el juicio 236, tercer considerando del fallo 214 de 9 de noviembre de 1962, al referirse a las resoluciones de la Contraloría General. Allí se manifestó que, "si por disposición legal o reglamentaria, un acto administrativo no tiene ulterior recurso jerárquico y ha de tenerse no solo como resolución definitiva, sino como título mismo de crédito, siendo, por la materia de competencia del Tribunal, el coactivado tiene derecho a proponer todas las excepciones de hecho y de derecho de que se crea asistido". En otras palabras, las excepciones podían referirse a asuntos sustantivos o de fondo, sin ninguna limitación.

Desde otro punto de vista, lo dicho en ese fallo merece analizarse en el sentido de si las especiales actas de que habla el artículo 132 de la Ley de Hacienda, valían por si solas como títulos de crédito, sin más trámite. Por lo menos así lo entendía el Contralor General, como consta del juicio 962 seguido ante el Tribunal Fiscal, al manifestar que, cuando se observa el trámite del indicado artículo, "el delegado actúa como funcionario de hecho; y, consiguientemente, no cabe que el Contralor entre a conocer punto de derecho que pudiera suscitarse por el descubrimiento del faltante".

Sin embargo, el Tribunal Fiscal, en el fallo 830 de 11 de julio de 1967, letra d) del segundo considerando, contradice lo sostenido por el Contralor General y mantiene que "una acta de cortitaneo que establece y declara un faltante de caja o de valores exigibles a contribuyentes y otras personas, no es un acto administrativo definitivo". Explica en seguida el Tribunal que "si el acusado y responsable por el faltante no formula observaciones, para que sea acto definitivo y preste méritos para el procedimiento de ejecución y el sumario correspondiente, requiere la confirmación del Contralor, pudiendo, por ende, rectificarse el contenido de dicha acta, Si se han formulado observaciones, el Contralor ha de conocerlas y resolver sobre su validez, para confirmar o rectificarse la predicha acta".

Prescindiendo del análisis del fallo 830, lo cierto es que en materia hacendaria se encuentra ya para entonces el siguiente cuadro: tanto en el juicio penal, tramitado ante la justicia ordinaria, como en el juicio de excepciones a la coactiva, tramitado ante el Tribunal Fiscal, se estaban conociendo los mismos hechos, documentos y faltantes, a través de los mismos análisis y pruebas periciales.

Los resultados eran por demás previsibles, en el sentido de que se producía una interferencia o conflicto de jurisdicciones entre los dos tipos de jueces. De hecho, en el juicio 1041, con fallo 2093 de 17 de mayo de 1972, la Primera Sala del Tribunal Fiscal "declara libre de responsabilidad económica por los resultados de las funciones que estuvieron a cargo del coactivado, por cuanto hay sentencia ejecutoriada de la Excma. Corte Suprema, Primera Sala, que absuelve del delito de defalcación al rindente". Sin embargo, en el cuarto considerando del fallo 214, antes citado, el Tribunal Fiscal sostiene un criterio distinto, al explicar que "no siempre el responsable económicamente de un faltante, ha de ser necesariamente defalcador o tener responsabilidad penal; ni el absuelto de ella, ha de quedar en todos los casos exonerado de la obligación civil para con el Fisco, como así lo ha resuelto la Excma. Corte Suprema de Justicia en numerosos fallos.

7.7.8 Necesidad de un nuevo sistema

Por todas esas posiciones contrapuestas, empezó a vislumbrarse la necesidad de eliminar aquella interferencia de jurisdicciones, propiciando el juzgamiento previo de la causa penal, por los jueces comunes, y dejando el ejercicio de la acción coactiva para una etapa ulterior que comenzaría después de que se expida la sentencia penal correspondiente y se liquiden las responsabilidades económicas. Todo esto, sin perjuicio de que, desde el comienzo de la acción penal, puedan ser tomadas las medidas precautelatorias que aconseje la prudencia.

Cabe recordar que a partir de 1973, en materia de resoluciones de la Contraloría, la competencia del Tribunal Fiscal paso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero sin modificarse el confuso

modus operandi antes descrito.

Las tan esperadas reformas al artículo 132 de la Ley de Hacienda de 1960, sobre la jurisdicción penal hacendaria, solo pudieron cristalizarse con los artículos 295 al 299 de la codificación de 1975, que se mantienen casi textualmente en la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, aunque considerablemente ampliadas y retocadas. Es más, se sienta el principio de que no serán impugnables en la vía contencioso administrativa los actos o decisiones del Contralor General que establezcan presunciones de responsabilidad penal; con ello se deja expedito el camino ante el juez penal, de cuyo resultado saldrá o no en forma subsecuente la acción coactiva, pero todo esto, sin perturbaciones ni conflictos de jurisdicción (artículo 331 de la nueva ley).

7.7.9 Recursos, caducidad y prescripción

Todas estas normas deben entenderse complementadas, de todo punto, con el nuevo régimen de recursos jurisdiccionales y administrativos (artículos 312, 331, 332 y 378 de la nueva ley) y con precisas normas sobre caducidad y prescripción (artículos 353 al 358). La institución de los recursos, que concede ampliamente la nueva ley, tiende a equilibrar las opciones entre el órgano contralor y el sujeto pasivo del control, con el objeto de llegar, en lo posible, a la realidad de la justicia; por su parte, la institución de la caducidad y prescripción pretende, de un lado, lograr que las personas sujetas al control tengan certeza sobre su situación jurídica, dentro de un período razonable y preciso de tiempo y, por otro, incentivar a que las acciones de control se apliquen con agilidad y oportunidad, dentro de los plazos que la nueva ley ha reducido prudencialmente con esta finalidad.

Respecto de estas instituciones no hacen falta mayores comentarios porque no atañen directamente al sistema de determinación de responsabilidades.

EL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO

Considerando:

Que la prestación de los servicios públicos y el desarrollo socio-económico del país requieren que la administración financiera y el control de los recursos del sector público sean eficientes, efectivos y económicos;

Que, al efecto, es preciso ordenar los sistemas gubernamentales de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros de tesorería, de contabilidad y de control, componentes que, a su vez, deben estar estrechamente coordinados entre sí;

Que a través del sistema nacional de proyectos, se trata de armonizar las funciones y atribuciones de los componentes de dicho sistema, que propende a establecer un conjunto de normas orientadas a perfeccionar la determinación de las prioridades de inversión, la ejecución de estudios de preinversión en estrecha coordinación con el proceso de financiamiento, a fin de asegurar la correcta asignación de los recursos del sector público; con arreglo a los lineamientos establecidos en los planes de corto, mediano y largo plazo;

Que es necesario velar porque la inversión en proyectos de obras públicas esté de acuerdo con los planes y programas y que su ejecución se realice con arreglo a las técnicas apropiadas y mediante el uso adecuado de los recursos públicos, de suerte que llenen a cabalidad las necesidades del servicio público para los que han sido ordenados dichos proyectos;

Que hay que propender a la coordinación de la administración financiera y del control de los recursos de las entidades y organismos del sector público, por medio, básicamente, de la unificación de criterios y normas actualizados y coherentes;

Que es necesario armonizar las numerosas y dispersas normas hacendarias y presupuestarias, acumuladas y superpuestas desde la Ley Orgánica de Hacienda de 1928, publicada en el Registro

Oficial No. 753 de 27 de septiembre del mismo año, y desde la Ley Orgánica de Presupuesto publicada en el Registro Oficial No. 769 de 21 de marzo de 1951 , tarea que es indispensable para facilitar el control legal que se produce por comparación entre la norma aplicable y la realidad objetiva;

Que la Ley Orgánica de Hacienda, considerada en su conjunto, ha dejado de ser un instrumento práctico, ágil e idóneo por haber sufrido en el transcurso de los años una paulatina pero continua desadecuación a la realidad de la administración financiera del país, cada vez voluminosa y compleja, situación que no ha sido superada a pesar de las numerosas e importantes reformas legales que, frecuentemente, no han sido debidamente planificadas, coordinadas ni complementadas;

Que el decreto supremo 1065-A, publicado en el Registro Oficial No. 668 de 28 de octubre de 1974 , contiene solo las reformas indispensables relativas al control de los recursos públicos, que hay que incorporar orgánicamente al sistema integral de administración financiera y control;

Que el cuarto considerando de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, publicada en el Registro Oficial No. 855 de 29 de julio de 1975 , expresa que la referida codificación debe tener vigencia hasta que se prepare y expida la presente ley;

Que la organización de la administración financiera del Gobierno Nacional, en los términos previstos en la Ley de Hacienda, ha sido sustancialmente modificada por los Decretos 1015, 1081 y 944, publicados en los Registros Oficiales Nos. 953, 961 y 232 de 16 y 29 de diciembre de 1975 y de 14 de diciembre de 1976;

En uso de las atribuciones de que se halla investido, expide la siguiente:

LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL

TITULO I

Administración Financiera y Control

CAPITULO I

Generalidades

Art. 1.- Descripción.- La presente ley comprende la programación, organización, dirección, ejecución, coordinación y control de los procesos siguientes: de presupuesto y crédito público, de determinación, recaudación, depósito, inversión, compromiso, obligación, desembolso y recuperación de los recursos financieros públicos; de registro contable de los recursos financieros y materiales; de preparación e interpretación de informes financieros relacionados con los resultados de las operaciones, de situación financiera, los cambios operados en ella y en el patrimonio; y comprende, finalmente, la evaluación interna y externa de dichos procesos, por medio de la auditoría.

Art. 2.- Finalidad.- La finalidad de esta ley es establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades y organismos del sector público un conjunto de normas y procedimientos que integren y coordinen la gerencia financiera para lograr un empleo eficiente, efectivo y económico de los recursos humanos, materiales y financieros.

Art. 3.- Objetivos.- Los objetivos principales de esta ley son:

1. Conseguir la coordinación de la administración financiera de las entidades y organismos del sector público, básicamente por medio de la unificación de criterios;
2. Facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto;
3. Lograr una organización estructural y funcional lógica y eficiente de las actividades financieras y en sus unidades administrativas;

4. Establecer claramente las facultades y obligaciones en la administración financiera;
5. Garantizar la existencia de un adecuado control interno y externo;
6. Asegurar la utilización de personal idóneo y la promoción de su desarrollo profesional continuo;
7. Perfeccionar y mantener al día la administración financiera, a través del empleo de técnicas modernas y eficientes;
8. Proveer de la documentación y el registro apropiado de las operaciones financieras;
9. Producir información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la adopción de decisiones de la alta dirección;
10. Evaluar y mejorar las operaciones financieras por medio de la auditoría financiera; y,
11. Evaluar y mejorar la eficiencia, efectividad y económica de la administración pública, por medio de la auditoría operacional.

Art. 4.- Componentes.- La aplicación de esta ley se hará a través de los siguientes sistemas componentes que estarán íntimamente relacionados entre si:

1. El sistema de presupuesto;
2. El sistema de determinación y recaudación de los recursos financieros;
3. El sistema de tesorería;
4. El sistema de contabilidad gubernamental; y,
5. El sistema de control.

Art. 5.- Ambito de Aplicación.- La presente ley rige para todas las entidades y organismos del sector público.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 .
Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

CAPITULO 2

Facultades Normativas

Art. 6.- Políticas.- El Ministro de Finanzas y el Contralor General, cada uno en los asuntos de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de esta ley, dictarán y promulgarán las políticas que servirán como guía general para el diseño, implantación y funcionamiento de los sistemas previstos en la misma.

Art. 7.- Normas relativas a los sistemas componentes.- Para cada uno de los sistemas componentes, se establecerán y promulgarán las disposiciones normativas secundarias, como normas técnicas, manuales y las demás que sean pertinentes, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y con las políticas generales a que se refiere el artículo anterior.

Art. 8.- Facultad normativa de las entidades y organismos.- A base de las políticas generales y de las normas secundarias a que se refieren los artículos precedentes de este capítulo, cada entidad y organismo del sector público establecerá y publicará las políticas, los manuales específicos y las demás disposiciones que sean necesarias para su administración financiera y control, disposiciones que se sujetarán a lo previsto en esta ley.

CAPITULO 3

Organización de la Administración Financiera

Art. 9.- Administración Financiera.- Cada entidad y organismo del sector público diseñará e implantará, con arreglo a las disposiciones de esta ley, procedimientos e instructivos para su administración financiera, adaptados a sus necesidades particulares, a fin de proveer con oportunidad de la información necesaria para la adopción de decisiones.

Art. 10.- Requisitos de la administración financiera.- La administración financiera de cada entidad y organismo contará con un sólido control interno sustentado en una organización eficiente, separación

de funciones incompatibles, personal idóneo, facultades y obligaciones definidas, documentación, registros y procesos que generen información apropiada.

Art. 11.- Organización de la unidad financiera.- En cada entidad y organismo se establecerá una sola unidad administrativa responsable de su gestión financiera total.

La unidad financiera será organizada según las características y necesidades de la entidad u organismo respectivo y dependerá directamente de la alta dirección.

Art. 12.- Personal de la unidad financiera.- La unidad financiera estará servida por personal que reúna los requisitos mínimos establecidos para tal efecto, personal que estará sujeto a evaluación periódica con respecto a su calidad y ética profesional.

CAPITULO 4

Organos centrales rectores

Art. 13.- Organos centrales rectores.- El Ministerio de Economía y Finanzas como responsable de la función financiera del Gobierno, es el órgano central rector de los sistemas de presupuesto, de determinación y recaudación de recursos financieros, y de tesorería. La Contraloría General es el órgano central rector de los sistemas de contabilidad y de control.

Ambos órganos procederán de acuerdo con lo dispuesto en los títulos pertinentes de esta ley.

Art. 14.- Coordinación.- Las políticas de los sistemas previstos en esta ley se coordinarán entre el Ministro de Finanzas y el Contralor General o los delegados que ellos designen.

Art. 15.- Unidades centrales de trabajo.- Los órganos rectores de cada uno de los sistemas componentes de esta ley establecerán unidades centrales de trabajo, encargadas de investigar, proyectar y preparar las normas secundarias de carácter general, que hayan de emitirse para el cumplimiento de las actividades que atañen a cada sistema.

Dichas unidades se enviarán recíprocamente en consulta, antes de su expedición, los proyectos de reglamentos, normas técnicas, manuales de procedimientos, instructivos y demás instrumentos dispositivos a fin de armonizarlos con la ley y de evitar duplicaciones e inconsistencias. Las observaciones y recomendaciones de que fueren objeto dichos proyectos, dentro de plazos razonablemente establecidos, servirán de orientación para la toma de decisiones.

Art. 16.- Unidades de capacitación.- Las escuelas de capacitación para la administración financiera y el control se encargarán de promover el desarrollo profesional del personal responsable de la gestión financiera y del control del sector público, bajo el auspicio y dirección de los órganos centrales rectores de los sistemas componentes.

Art. 17.- Asistencia técnica.- Todas las entidades y organismos del sector público que necesiten asistencia técnica no reembolsable sobre administración financiera y control, deberán presentar obligatoriamente la solicitud respectiva a consideración de la Secretaría del Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica, con la información que sea requerida.

Para el estudio y resolución de estas solicitudes y del respectivo informe de la Secretaría, el Comité Nacional de Cooperación Técnica y Asistencia Económica se integrará además con el Contralor General o su delegado.

Cuando el dictamen del Comité sea favorable, se seguirá el trámite previsto en la ley.

Art. 18.-Nota: Artículo derogado por numeral 4. de Derogatorias de Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de Agosto del 2008 .

TITULO II ADMINISTRACION FINANCIERA DEL GOBIERNO NACIONAL

CAPITULO 1 Normas Generales

Art. 19.- Descripción.- La administración financiera del Gobierno Nacional comprende el conjunto de actividades del Ministerio de Economía y Finanzas y de los demás organismos de recaudaciones y pago, ordenadas a la gestión de los recursos financieros.

Art. 20.- Dirección.- La dirección general de la administración financiera del Gobierno Nacional corresponde al Presidente de la República, quien la ejercerá por medio del Ministro de Finanzas y de los organismos previstos en la ley.

Art. 21.- Alcance.- La administración financiera del Gobierno Nacional incluye las operaciones de presupuesto, determinación, recaudación, depósito, administración, inversión, transferencia y registro de los recursos financieros.

CAPITULO 2 Ministro de Finanzas

Art. 22.- Ministro.- El Ministro de Finanzas es el funcionario responsable, en el grado superior, de la administración de los recursos financieros del Gobierno Nacional.

Art. 23.- Nombramiento.- El Ministro de Finanzas será nombrado y removido por el Presidente de la República.

Art. 24.- Atribuciones y deberes.- Las atribuciones y deberes del Ministro de Finanzas, en materia de administración financiera, son fundamentalmente las siguientes:

1. Definir y conducir la política financiera del Gobierno Nacional;
2. Dirigir los sistemas de determinación y recaudación de los recursos financieros del Estado, de tesorería y de presupuesto, en los términos previstos en la Ley;

Nota: Numeral reformado por Ley No. 41, publicada en Registro Oficial 206 de 2 de Diciembre de 1997 .

3. Establecer las normas de que trata esta ley, con respecto a las siguientes materias:

- a) proceso de determinación y recaudación de los recursos financieros;
- b) proceso de depósito y administración de los recursos financieros;
- c) proceso de programación del flujo de los recursos financieros;
- d) elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos y la consolidación de la información presupuestaria;
- e) formulación, coordinación y ejecución de la política de endeudamiento interno y externo, la emisión de bonos y el servicio de la deuda pública; y
- f) funcionamiento de la cuenta corriente única del tesoro nacional.

4. Velar por la correcta y legal aplicación de todas las leyes tributarias y las concernientes a recursos financieros o materiales del Estado;

5. Dirigir la preparación del proyecto de presupuesto del Gobierno Nacional, y presentarlo a consideración del Presidente de la República;

6. Aprobar los presupuestos de entidades adscritas, empresas del Estado y los denominados presupuestos y distributivos especiales, de acuerdo con lo previsto en esta ley;

7. Planificar el flujo de los recursos financieros del Gobierno Nacional;

8. Invertir transitoriamente y en forma lucrativa los recursos financieros que no tengan aplicación

inmediata;

9. Determinar las necesidades de préstamos a corto plazo, para financiar períodos transitorios de deficiencia de caja, y ejecutar dichos préstamos;
10. Administrar el crédito público del Estado;
11. Intervenir, en representación del Presidente de la República, en la celebración de los contratos que interesen a la administración financiera nacional, exceptuados los que por disposición expresa de la ley correspondan a otro ministro;
12. Asegurar la transferencia oportuna de los recursos financieros autorizados, a las entidades y organismos del sector público, para el cumplimiento de sus metas y objetivos;
13. Dirigir la contabilidad gubernamental, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley;
14. Asegurar el control interno de los recursos financieros que administre;
15. Llevar a cabo las acciones correctivas para mejorar la administración financiera a su cargo;
16. Imponer sanciones de acuerdo con la ley;
17. Mantener informado al Presidente de la República acerca de la marcha de la administración financiera que le compete;
18. Dictaminar en forma obligatoria sobre todo proyecto de ley o decreto que tenga incidencia económica en los recursos financieros del Gobierno Nacional;
19. Formular y dirigir la política tributaria;
20. Formular la política de adquisiciones para el Gobierno Nacional;
21. Elaborar y presentar a los órganos competentes un informe anual sobre la administración financiera;
22. Emitir informe previo a los proyectos de reformas o codificación de esta ley; y,
23. Las demás que le confieran las leyes.

Nota: El artículo 3 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , otorga otras atribuciones al Ministro de Finanzas. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 25.- Delegación de facultades.- El Ministro de Finanzas podrá delegar por escrito las facultades que estime conveniente hacerlo. Los actos oficiales ejecutados por funcionarios, empleados o representantes especiales o permanentes designados para el objeto, por el Ministro, tendrán la misma fuerza y efecto que si los hubiere hecho el titular de esta cartera de Estado; todo ello, sin perjuicio de las funciones propias que la ley asigna a determinados funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas.

CAPITULO 3

Organo de Administración Financiera

Art. 26.- Estructura y funciones.- El Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano superior de administración financiera del Gobierno Nacional.

El Ministro de Finanzas establecerá, mediante acuerdo que se publicará en el Registro Oficial, la estructura orgánica funcional del Ministerio, necesaria para su eficiente, efectivo y económico funcionamiento.

Art. 27.- Idoneidad de personal.- El personal del Ministerio, especialmente los directores, subdirectores y funcionarios profesionales, será idóneo para su cargo y cumplirá con los requisitos de capacitación técnica, básica y avanzada, y de actualización profesional.

Art. 28.- Requisitos académicos del personal directivo.- El personal directivo del Ministerio de Economía y Finanzas llenará requisitos académicos de acuerdo con sus responsabilidades y campos de actividad.

Art. 29.- Contratación de asesoría técnica.- El Ministro de Finanzas contratará, cuando no cuente con especialistas, los servicios de personal técnico asesor, con respecto a cualquier campo técnico pertinente a sus funciones.

Art. 30.- Observancia de normas.- Todos los funcionarios y empleados del Ministerio de Economía y Finanzas deberán cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, las políticas, normas técnicas, manuales de procedimientos e instructivos de aplicación interna y externa, con eficiencia, moralidad y honradez.

Art. 31.- Declaraciones testimoniales y presentación de documentos.- El Ministro de Finanzas y cualquier otro funcionario o empleado del Ministerio, especialmente delegado por el Ministro, estarán facultados para hacer comparecer testigos y exigir declaraciones juramentadas en las investigaciones que estén dentro de las facultades del Ministro de Finanzas, y exigir la presentación de documentos, salvo las excepciones legales.

Art. 32.- Apremio personal en caso de negativa.- Cuando alguna persona rehuse comparecer como testigo o rendir testimonio o presentar documentos, cuando así lo haya exigido un funcionario debidamente autorizado, conforme al artículo anterior, será compelida por apremio personal, salvo las excepciones legales.

Art. 33.- Informes al Ministro de Finanzas.- Los gobernadores, los jefes políticos y los funcionarios y empleados públicos, informarán inmediatamente al Ministro de Finanzas, con copia al Contralor General, sobre cualquier negligencia, incapacidad o infracción de que tengan conocimiento, relativas a los servidores con funciones de determinación, recaudación o administración de los recursos financieros públicos, con expresión de las circunstancias y las pruebas que estén a su alcance.

Art. 34.- Responsabilidad por caducidad y prescripción.- Los funcionarios o empleados del Ministerio de Economía y Finanzas, que por su acción u omisión fueren responsables por la caducidad o la prescripción, serán sancionados por el Ministro de Finanzas, de acuerdo con el artículo 376 de esta ley.

TITULO III SISTEMA DE PRESUPUESTO

CAPITULO 1 Generalidades

Art. 35.- Descripción.- El sistema de presupuesto comprende las técnicas, métodos y procedimientos empleados en las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación, que conforman el ciclo presupuestario.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 36.- Finalidad.- La finalidad primordial del sistema es establecer en cada entidad y organismo del sector público, métodos y procedimientos de administración presupuestaria aptos para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 37.- Objetivos.- Los objetivos principales del sistema de presupuesto son:

1. Orientar los recursos disponibles, coordinada y armónicamente, al logro de los objetivos prioritarios para el desarrollo económico y social del país;
2. Obtener que los presupuestos del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del

sector público sean la fiel expresión de los proyectos y programas para un período determinado y los instrumentos adecuados para concretarlos;

3. Asegurar el cumplimiento de cada una de las etapas del ciclo presupuestario, en el tiempo y forma requeridos, para la buena marcha de la administración pública;

4. Lograr que la etapa de aprobación de los presupuestos se cumpla antes de la iniciación de cada período;

5. Asegurar que la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando las técnicas apropiadas y asignando los recursos según las necesidades de cada sector, programa y proyecto;

6. Facilitar el control interno presupuestario por parte de cada entidad y organismo del sector público;

7. Utilizar la ejecución y evaluación presupuestarias como elementos dinámicos para la corrección de desviaciones en la programación de las acciones;

8. Utilizar a los presupuestos como instrumentos del sistema de planificación y como herramienta de administración; y,

9. Conseguir la presentación oportuna de información comparativa entre las estimaciones presupuestarias y los resultados de las operaciones.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 38.- Componentes.- Son componentes del sistema los presupuestos del Gobierno Nacional, los de las demás entidades y organismos del sector público y los procesos de regulación y consolidación de la información presupuestaria.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 39.- Ambito de aplicación.- El sistema rige para los presupuestos de todas las entidades y organismos del sector público.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

CAPITULO 2

Facultades Normativas

Art. 40.- Principios presupuestarios.- Los presupuestos del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público se estructurarán con arreglo a los principios presupuestarios, especialmente de universalidad y unidad. Prohíbese la administración de recursos financieros en forma extrapresupuestaria.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 41.- Facultad privativa del Ministro de Finanzas.- El Ministro de Finanzas tiene facultad privativa para dictar disposiciones secundarias de cualquier naturaleza sobre el sistema de presupuesto.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 42.- Políticas de presupuesto.- El Ministro de Finanzas expedirá las políticas generales del

sistema presupuestario establecido para las entidades u organismos del sector público.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 43.- Consolidación presupuestaria.- A base de lo dispuesto en el artículo anterior, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas llegar a la consolidación de la información contenida en los presupuestos del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 44.- Normas técnicas de presupuesto.- El Ministro de Finanzas expedirá las normas técnicas de presupuesto para la programación, formulación, presentación, aprobación, ejecución, modificación, control, evaluación y liquidación presupuestarios.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 45.- Manual general de presupuesto.- El Ministro de Finanzas publicará un manual general del sistema de presupuesto, que incluirá las normas y los requisitos a los que deben sujetarse los presupuestos del Gobierno Nacional y los de las demás entidades y organismos del sector público. Dicho manual deberá ser actualizado periódicamente, de acuerdo con los adelantos técnicos en la materia.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

CAPITULO 3

Organos responsables del sistema

Art. 46.- Legislatura.- Corresponde a la Legislatura expedir el Presupuesto del Gobierno Nacional, de acuerdo con las atribuciones que le señalen la Constitución, la presente ley y las leyes conexas.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 47.- Presidente de la República.- Compete al Presidente de la República promulgar el presupuesto del Gobierno Nacional y, por medio del Ministro de Finanzas, dirigir las finanzas públicas, administrar y evaluar dicho presupuesto en los términos de esta ley

En materia de endeudamiento público, le corresponde autorizar los límites del mismo y, por medio del Ministro de Finanzas, contratar préstamos internos y externos, emitir títulos valores de corto, mediano y largo plazo, atender el fiel cumplimiento y control de las obligaciones concernientes a la deuda pública del Gobierno Nacional, otorgar garantías a nombre del Gobierno Nacional, controlar el cumplimiento de las obligaciones garantizadas; todo ello en los términos y con los requisitos fijados en el presente título.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 48.- Ministro de Finanzas.- Al Ministro de Finanzas le corresponde:

1. Coordinar los procesos de planificación y presupuesto en función de las prioridades establecidas para el desarrollo socio - económico del país;
2. Establecer las políticas generales para la elaboración, financiamiento y evaluación de los presupuestos del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
3. Coordinar la ejecución de la política fiscal con las otras políticas gubernamentales, en función de los presupuestos del Gobierno Nacional y los de las demás entidades y organismos del sector público;
4. Orientar la política tributaria, financiera y de gasto del presupuesto del Gobierno Nacional;
5. Preparar el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional y someterlo a conocimiento y resolución del Presidente de la República;
6. Aprobar el plan financiero para la ejecución del presupuesto del Gobierno Nacional;
7. Aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la legislatura;

Nota: Numeral reformado por artículos 4 y 26 de la Ley No. 122, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de Marzo de 1983 .

Nota: Numeral reformado por Ley No. 152, publicada en Registro Oficial 659 de 11 de Enero de 1984 .

Nota: Numeral sustituido por Art. 10 de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

8. Aprobar la política de cupos de gasto;
9. Modificar, sustituir o diferir la ejecución de programas cuando los resultados de la evaluación presupuestaria demuestren que se requiere de tal decisión;
10. Conjuntamente con el Contralor General, coordinar y cuidar que se mantenga la consistencia y correcta interrelación de los sistemas componentes de esta ley;
11. Formular la política de endeudamiento externo, guardando la debida coordinación con los demás aspectos de la política fiscal y con las políticas monetaria y de desarrollo del país;
12. Proponer los límites del endeudamiento externo y someterlo a la aprobación del Presidente de la República;
13. Ejecutar la política gubernamental para la contratación del crédito externo, observando el requisito señalado en el numeral anterior;
14. Establecer las condiciones para el trámite y la contratación del crédito externo por parte del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
15. Aprobar o rechazar las solicitudes que, para contratar crédito externo, deben presentar obligatoriamente las entidades y organismos del sector público;
16. Coordinar la negociación de los créditos externos y designar negociadores;
17. Previos los correspondientes dictámenes del Procurador General de la Nación y de la Junta Monetaria, aprobar o rechazar los contratos de créditos externos que fueren presentados por las entidades u organismos del sector público y sobre los proyectos de decreto para la emisión de valores en monedas extranjeras que realicen dichas entidades u organismos;
18. Aprobar o rechazar, previos los dictámenes del Procurador General de la Nación y de la Junta Monetaria, el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional para créditos del exterior solicitada por las entidades u organismos del sector público;
19. Formular la política de endeudamiento interno y coordinarla con la política financiera;
20. Dictar las regulaciones que estime necesarias para la contratación de la deuda pública interna;
21. Proponer los límites del endeudamiento público interno y someterlo a la aprobación del Presidente de la República;
22. Determinar las características y condiciones para la contratación de la deuda pública interna en armonía con las previsiones y prioridades señaladas en los planes de desarrollo; y
23. Conceder la autorización a que se refiere el numeral 22 del Artículo 303 de esta ley, cuando se trate de entidades u organismos del Gobierno Nacional.

Nota: El artículo 3 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , otorga otras atribuciones al Ministro de Finanzas. Aparentemente reformado este artículo.

Nota: El Título II de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Aparentemente reformado este artículo.

CAPITULO 4

Sistema de presupuesto de las entidades y organismos del sector público

Art. 49.- Descripción.- El sistema de presupuesto de una entidad u organismo del sector público comprende las técnicas, métodos y procedimientos que deben aplicarse en las etapas del ciclo presupuestario.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 50.- Sistema único de presupuesto.- Se establecerá en cada entidad y organismo del sector público un sistema único de presupuesto, que comprenda la programación y administración presupuestaria de todos los ingresos y gastos, sin excepción alguna. Dicho sistema centralizará la programación y ejecución de todo recurso financiero sujeto a control o responsabilidad de la entidad u organismo, de acuerdo con las regulaciones de este título.

Ningún recurso financiero podrá ser excluido del proceso presupuestario.

Nota: Tres incisos agregados por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 51.- Personal presupuestario.- El personal que desempeñe funciones presupuestarias estará integrado por profesionales y auxiliares que reúnan los requisitos mínimos establecidos para el efecto, por la Oficina Nacional de Personal, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, debiendo estar sujetos a evaluación periódica con respecto a su calidad y ética profesional.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 52.- Proyecto de presupuesto.- La unidad a cargo de la programación presupuestaria, o quien haga sus veces, preparará el proyecto de presupuesto y lo presentará, por medio del titular o máxima autoridad, al Ministerio de Economía y Finanzas o al máximo organismo de la entidad, según el caso, en la forma y oportunidad señaladas por esta ley y por leyes especiales. El proyecto incluirá todos los requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros a utilizarse por dichas entidades u organismos.

Cualesquiera fondos o cuentas especiales, ingresos destinados por la ley u otros análogos, serán incluidos dentro del proyecto sin excepción alguna.

Los recursos previstos serán destinados a los programas específicos que conforman el plan de la

entidad u organismo para el período presupuestario.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 53.- Asignaciones para el servicio de la deuda pública.- No se aprobaron los presupuestos de las entidades y organismos del sector público si no contuvieren asignaciones suficientes para el servicio de amortización e intereses de la deuda pública y para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 54.- Aprobación oportuna del presupuesto.- Cada entidad y organismo tendrá su presupuesto aprobado antes del primer día del período para el cual se expida.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 55.- Ejecución del Presupuesto.- El Jefe de la unidad financiera de cada entidad y organismo del sector público o quien haga sus veces, en coordinación con las unidades administrativas pertinentes, será responsable de la ejecución del presupuesto en la forma autorizada y de asegurar un control interno previo que evite la posibilidad de incurrir en compromisos o gastos que excedan de los montos aprobados.

Para los traspasos, aumentos o reducciones de créditos del presupuesto del Gobierno Nacional, se estará a lo dispuesto en la sección 3 del capítulo 5 del presente título.

Para los demás casos en que se requieren aumentos, reducciones o traspasos de créditos en el presupuesto de las entidades y organismos del sector público, aquellos serán aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Presupuesto, o por el máximo organismo de la entidad, o por autoridad que aprobó el Presupuesto, según el caso, con observancia de las normas técnicas respectivas.

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 56.- Compromisos.- La asignación presupuestaria se comprometerá en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo válido, decida adquirir de terceros bienes o servicios, o les encargue la realización de obras.

El compromiso subsistirá hasta que las obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten. Sin embargo la misma autoridad que contrajo el compromiso, y mientras éste no se haya convertido en obligación podrá anularlo total o parcialmente.

Esta anulación podrá hacerse cuando el compromiso se considere inconveniente, innecesario o cuando se tenga la certeza de que no podrá ser cumplido, en todo o en parte.

Esta disposición podrá aplicarse también a los contratos legalmente celebrados por funcionarios

públicos cuando se hubiere incurrido en compromisos; sin embargo, para esta anulación total o parcial por la autoridad correspondiente se requerirá informe favorable previo, del Procurador General de la Nación o del abogado asesor o procurador, según el caso.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 57.- Obligaciones.- La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos:

1. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo; y
2. Cuando ineludiblemente deban realizarse pagos sin contraprestación, de acuerdo con lo que dispongan las normas técnicas de presupuesto que dicte el Ministro de Finanzas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 58.- Requisitos para contraer compromisos y obligaciones.- Ninguna entidad u organismo del sector público, ni funcionario o servidor de los mismos, contraerá compromisos, celebrará contratos, autorizará o contraerá obligaciones, respecto de recursos financieros, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que haya disponible un saldo suficiente para el pago completo de la obligación correspondiente.

Los contratos cuya ejecución deba durar más de un período presupuestario podrán celebrarse cuando el presupuesto vigente contenga la asignación y disponibilidad suficiente para cubrir el costo de la parte que deba ejecutarse en el período. Para el cumplimiento total de las obligaciones derivadas de estos contratos se establecerán asignaciones suficientes en los presupuestos de cada período subsiguiente.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 59.- Ordenadores de gastos y de pagos.- En cada entidad u organismo del sector público existirán ordenadores de gastos y ordenadores de pagos. Cada entidad u organismo determinará por reglamento interno los funcionarios que han de realizar dichas tareas y sus respectivas áreas de competencia.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 60.-Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Nota: Artículo derogado por numeral 4. de Derogatorias de Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de Agosto del 2008 .

Art. 61.- Anulación de compromisos.- Los compromisos que al 31 de diciembre de cada año no se hayan transformado, total o parcialmente, en obligaciones, se tendrán por anulados. No obstante, la misma autoridad que contrajo el compromiso podrá convalidarlo con cargo a los créditos presupuestarios pertinentes del nuevo período, de acuerdo con las normas técnicas de presupuesto

que dicte el Ministro de Finanzas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 62.- Clasificadores de ingresos y gastos.- Los clasificadores oficiales de ingresos y gastos, para fines presupuestarios y contables, serán los mismos y se expedirán por acuerdo conjunto del Contralor General y del Ministro de Finanzas.

Nota: El Ministro de Finanzas y Crédito Público establecerá los clasificadores en los que fundamentará la gestión presupuestaria. Dichos clasificadores serán obligatorios para todos los presupuestos del sector público. Disposición dada por el inciso final del artículo 10 de la Ley de Presupuestos del Sector Público No. 18, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 .

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 63.- Aprobación del Presupuesto de la Contraloría General.- Para asegurar su independencia, como órgano superior de control, la Contraloría General someterá directamente su presupuesto a la aprobación del Presidente de la República, sin otro requisito que el de sujetarse a la estructura y principios presupuestarios y de los clasificadores oficiales.

La asignación constante en el presupuesto del Gobierno Nacional, no podrá ser disminuida de un ejercicio para otro, sino con el consentimiento previo del Contralor General.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

CAPITULO 5

Ciclo presupuestario del Gobierno Nacional

SECCION 1

Planificación y Programación

Art. 64.- Orientación.- El presupuesto del Gobierno Nacional se orientará a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica previstos, expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 65.- Características de la programación.- La programación presupuestaria contendrá características que permitan establecer con claridad la adecuación del presupuesto a los instrumentos mencionados en el artículo anterior.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 66.- Sectores y proyectos prioritarios.- La Junta de Planificación, a base de los planes de

desarrollo vigentes, determinará para cada período los sectores prioritarios y los proyectos y programas específicos de los mismos, que a su juicio deban incluirse en el presupuesto para alcanzar los objetivos regionales y sectoriales de desarrollo económico social.

El Presidente de dicho organismo remitirá al Ministro de Finanzas, con anticipación de por lo menos cuatro meses a la iniciación del período ordinario de sesiones de la Legislatura, un informe justificado sobre lo dispuesto en el inciso anterior, una vez que haya establecido las prioridades de los programas y proyectos, en coordinación con las unidades ejecutoras.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 67.- Asignaciones Globales.- El Ministro de Finanzas fijará el monto global de las asignaciones para las entidades y organismos del Gobierno Nacional, tomando en cuenta fundamentalmente las estimaciones de ingresos y gastos, la prioridad en los sectores, proyectos y programas a los que se refiere el artículo anterior y el financiamiento disponible.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 68.- Preparación de planes financieros.- El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Presupuesto, preparará los planes financieros, de corto y mediano plazo, de todos los recursos correspondientes al ámbito del Gobierno Nacional.

A tal efecto, las entidades y organismos del Gobierno Nacional presentarán al Ministerio de Economía y Finanzas, con la periodicidad y en la forma que este determine, información sobre las previsiones de ingresos, gastos y financiamiento.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 69.- Plan de inversiones.- La Junta de Planificación preparará un proyecto de plan de inversiones de corto y mediano plazo para el Gobierno Nacional, en armonía con lo que dispone el sistema nacional de proyectos, y con la oportunidad debida los someterá a consideración y aprobación del Ministro de Finanzas.

La Subsecretaría de Presupuesto, en coordinación con la Junta de Planificación, elaborará informes periódicos con las modificaciones que considere necesario introducir al plan de inversiones.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 70.- Prohibición de incluir proyectos no contemplados.- Las entidades y organismos del Gobierno Nacional no podrán incorporar a sus presupuestos ningún proyecto de inversión que no esté contenido en el plan a que se refiere el artículo anterior.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 71.- Programación y evaluación presupuestarias.- La programación del presupuesto del Gobierno Nacional y de los presupuestos de sus entidades y organismos deberá reunir los requisitos

que posibiliten la evaluación presupuestaria.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

SECCION 2

Formulación y Aprobación

Art. 72.- Anteproyecto y presupuesto.- El Ministro de Finanzas preparará el anteproyecto de presupuesto del Gobierno Nacional para el próximo período, a base de las proformas presupuestarias enviadas por las entidades y organismos correspondientes, incluidas las entidades adscritas a empresas del Estado.

Tanto las proformas como el anteproyecto se sujetarán a lo dispuesto en este capítulo sobre planificación y programación presupuestaria.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 73.- Proyecto de presupuesto.- El anteproyecto de presupuesto será sometido a la aprobación del Presidente de la República y luego éste enviará el proyecto a la Legislatura en la forma establecida en la Constitución.

No podrán presentarse a la Legislatura proyectos de presupuesto cuyos egresos no estén debidamente financiados.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 74.- Aprobación por la Legislatura.- Para el estudio y aprobación del presupuesto del Gobierno Nacional la Legislatura se regirá por lo dispuesto en la Constitución.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .
Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 75.- Gastos sin financiamiento.- La Legislatura no podrá efectuar aumentos en los gastos del presupuesto vigente ni en el proyecto de presupuesto del Gobierno Nacional si no existe el correspondiente financiamiento. Igualmente le está prohibido aprobar el incremento o la creación de nuevas partidas de ingreso sino con el dictamen del Ministro de Finanzas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 76.- Asignaciones obligatorias.- No se podrá aprobar el presupuesto del Gobierno Nacional si no contuviere asignaciones suficientes para el cumplimiento de las obligaciones convencionales o contractuales del Estado, las cuotas provenientes de compromisos internacionales, y el servicio de la amortización e intereses de la deuda pública.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial

Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 77.- Suspensión de egresos.- Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, el presupuesto podrá omitir egresos ordenados por ley, que se entenderán suspensos, para estos efectos, mientras no los acoja otro presupuesto.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 78.- Disposiciones generales del presupuesto.- El presupuesto del Gobierno Nacional contendrá obligatoriamente las disposiciones generales que se relacionarán directa y exclusivamente con la ejecución y evaluación presupuestaria.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 79.- Promulgación de Presupuesto.- El Presidente de la República promulgará el presupuesto del Gobierno Nacional en el Registro Oficial, a más tardar hasta el primero de diciembre del año anterior al de su vigencia.

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

SECCION 3

Ejecución presupuestaria

Art. 80.- Descripción.- La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 81.- Alcance de las disposiciones generales.- Las normas técnicas relativas a la ejecución y administración del presupuesto se establecerán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de esta ley.

Las disposiciones generales del presupuesto contendrán solamente normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aplicación del presupuesto del que formen parte y, en consecuencia, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar, traspasar o suprimir tributos u otros ingresos.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 82.- Instrumentos de la ejecución presupuestaria.- Constituyen instrumentos esenciales de la ejecución presupuestaria el plan financiero, el plan de ejecución presupuestaria, los cupos de gasto,

los clasificadores presupuestarios, los sistemas de contabilidad y las estadísticas de cada entidad y organismo del sector público.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 83.- Cupos de gastos.- El cupo de gastos es el mecanismo por el cual la autoridad responsable de la ejecución presupuestaria establece los márgenes dentro de los cuales los administradores podrán utilizar los créditos presupuestarios para contraer compromisos y obligaciones y proceder a su pago.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 84.- Ejecución de programas presupuestarios.- La ejecución de los programas presupuestarios deberá ceñirse básicamente al plan de ejecución presupuestaria, a la política de cupos y a los resultados periódicos de la evaluación presupuestaria.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .
Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicado en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 85.- Política de cupos de gasto.- La Subsecretaría de Presupuesto aplicará los procedimientos para la concesión de cupos de gasto, de acuerdo con la política que al respecto apruebe el Ministro de Finanzas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 86.- Autorización de cupos.- Las entidades y organismos del sector público, incluidos en el presupuesto del Gobierno Nacional, solicitarán al Ministerio de Economía y Finanzas, o éste concederá de oficio, la autorización de cupos de gasto a base de las necesidades de ejecución de los programas y con arreglo a las disposiciones que se expidan al efecto.

Dichas entidades y organismos deberán contar con los cupos de gastos correspondientes, como requisito previo para contraer compromisos y obligaciones y para solicitar a la Tesorería de la Nación las autorizaciones de giro.

El cupo de gastos no constituye requisito previo indispensable para la celebración de contratos, pero lo será para la ejecución de los mismos si es que deben cumplirse en una sola etapa o para el comienzo de cada una de las etapas contractuales, incluso para los anticipos.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 87.- Aumentos y rebajas de créditos.- Los aumentos y rebajas de créditos presupuestarios serán autorizados exclusivamente mediante resolución que dictará el Ministro de Finanzas, en función de las posibilidades reales de financiamiento y dentro de los límites establecidos en el numeral 7 del artículo 48.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 88.- Traspasos y enmiendas.- Los traspasos entre créditos presupuestarios y las enmiendas que deban hacerse para corregir errores de texto, cifrado y cómputo, se autorizarán de acuerdo con las políticas y normas técnicas que a este efecto expida el Ministro de Finanzas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

SECCION 4

Evaluación presupuestaria

Art. 89.- Descripción.- La evaluación presupuestaria comprende básicamente el análisis crítico de la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de las medidas correctivas que deban tomarse, con respecto a la utilización de los recursos presupuestarios en el período fiscal o en períodos menores, a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 90.- Normas de evaluación presupuestaria.- El Ministro de Finanzas establecerá las normas técnicas de carácter general para la evaluación presupuestaria, las que servirán de base para que cada entidad y organismo del sector público elabore normas específicas, de acuerdo a la actividad que realice.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 91.- Registro de ejecución.- Las oficinas de presupuesto, o las que hagan sus veces en cada dependencia, llevarán registros de información física de la ejecución del presupuesto de su entidad, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes. Los registros de información financiera se llevarán en las unidades administrativas correspondientes, según lo que se dispone en el título VI de la presente ley.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 92.- Control de la ejecución de programas.- La Subsecretaría de Presupuesto y la Junta de Planificación evaluarán la ejecución de los programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas programadas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 93.- Información para la evaluación presupuestaria.- Las entidades que forman parte del Gobierno Nacional presentarán información a los efectos de evaluación presupuestaria, preparada de acuerdo con las normas técnicas y el manual de presupuesto, emitidos por el Ministro de Finanzas. La información financiera no duplicará aquella que se prevea en el sistema de

contabilidad.

No se autorizarán los cupos para proyectos de inversión en aquellas entidades y organismos que no hayan suministrado los informes de evaluación, en forma oportuna y con las características solicitadas.

La Subsecretaría de Presupuesto presentará la asistencia técnica necesaria que requieran dichas entidades y organismos.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 94.- Responsabilidades de la ejecución de programas.- El Ministro de Finanzas conocerá los informes de evaluación y dará a conocer inmediatamente, a la unidad ejecutora de los programas, las deficiencias que se observen en la ejecución, a fin de que se adopten las medidas correctivas tendientes a la obtención de las metas programadas.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

SECCION 5

Clausura y liquidación del presupuesto

Art. 95.- Fecha de clausura.- El presupuesto del Gobierno Nacional se clausurará el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha, los ingresos que se perciban se considerarán como del presupuesto vigente al tiempo en que se cobren, aún cuando se hubieran originado en un período anterior.

Después del 31 de diciembre no se podrá contraer compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto del período fiscal anterior.

Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 96.- Obligaciones pendientes de pago.- Las obligaciones contraídas de acuerdo con lo que dispone el artículo 57, que se encontrarán pendientes del pago al 31 de diciembre de cada año, sin perjuicio de afectar al presupuesto con cargo al cual se crearon, se tomarán en cuenta dentro de las transacciones de caja del año en que se paguen.

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .
Nota: El Título III de la Ley de Presupuestos del Sector Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 76 de 30 de Noviembre de 1992 , regula los Presupuestos del Sector Público. Aparentemente reformado este artículo.

Art. 97.- Liquidación de presupuesto.- La liquidación del presupuesto de cada período del Gobierno Nacional se expedirá mediante acuerdo del Ministro de Finanzas, a más tardar hasta el 31 de marzo del año siguiente, referencia la fecha de su clausura.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

CAPITULO 6

Presupuestos de entidades bancarias,
financieras y de control

Art. 98.- Presentación de proyectos de presupuesto.- Las entidades y organismos bancarios, financieros o de control, que se financien total o parcialmente con asignaciones del presupuesto del Gobierno Nacional, excepto la Contraloría General, presentarán al Ministro de Finanzas, a más tardar hasta el 30 de junio de cada año, sus proyectos de presupuesto para el próximo período, a fin de que sean estudiados y aprobados por el y enviados a la Presidencia de la República para su expedición.

Las entidades y organismos bancarios, financieros o de control, que no se financien con asignaciones del presupuesto del Gobierno Nacional, presentarán sus proyectos de presupuesto al Ministro de Finanzas hasta el 30 de septiembre para el trámite correspondiente.

Nota: El Presupuesto del Banco Central es aprobado por la Junta Monetaria. Artículo 1 del Decreto Supremo No. 1664, publicado en Registro Oficial 383 de 20 de Julio de 1977 .

Nota: El Directorio de la Corporación Financiera Nacional aprueba el Presupuesto de la Entidad. Decreto Supremo No. 1848-B, publicado en Registro Oficial 437 de 5 de Octubre de 1977 .

Nota: El Presupuesto del CONAUPE es aprobado directamente por el Presidente de la República. Artículo 10 de la Ley No. 44, publicada en Registro Oficial 257 de 21 de Agosto de 1989 .

Nota: La Junta Monetaria aprueba los Presupuestos de la Superintendencia de Bancos y de las Instituciones Financieras del Sector Público. Artículo 88, literal g), de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Art. 99.- Observancia de políticas, normas y manuales.- Los proyectos de presupuesto serán estructurados por las entidades, de acuerdo a las políticas, normas técnicas y manuales expedidos por el Ministro de Finanzas.

Nota: El Presupuesto del Banco Central es aprobado por la Junta Monetaria. Artículo 1 del Decreto Supremo No. 1664, publicado en Registro Oficial 383 de 20 de Julio de 1977 .

Nota: El Directorio de la Corporación Financiera Nacional aprueba el Presupuesto de la Entidad. Decreto Supremo No. 1848-B, publicado en Registro Oficial 437 de 5 de Octubre de 1977 .

Nota: El Presupuesto del CONAUPE es aprobado directamente por el Presidente de la República. Artículo 10 de la Ley No. 44, publicada en Registro Oficial 257 de 21 de Agosto de 1989 .

Nota: La Junta Monetaria aprueba los Presupuestos de la Superintendencia de Bancos y de las Instituciones Financieras del Sector Público. Artículo 88, literal g), de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

CAPITULO 7

Presupuesto de las entidades del régimen seccional
y de las descentralizadas

Art. 100.- Preparación y ejecución del presupuesto.- Las entidades públicas del régimen seccional y las descentralizadas prepararan y ejecutarán sus presupuestos, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el capítulo 4 del presente título y con las normas especializadas que establezca la Junta de Planificación, la que observará, al efecto, las normas secundarias que sobre los presupuestos haya dictado el Ministro de Finanzas.

Art. 101.- Presentación para dictamen.- Una vez que las entidades del régimen seccional o las descentralizadas hayan aprobado el proyecto de presupuesto para el próximo período, sus representantes legales lo someterán a estudio y dictamen de la Junta de Planificación, debiendo enviarlo a este objeto, a más tardar hasta el 30 de septiembre, acompañado con el plan de inversiones y con todos los demás datos que determine dicho organismo.

En caso de incumplimiento, la Junta de Planificación comunicará el particular al Ministerio de Economía y Finanzas y éste ordenará la suspensión de aportes de recursos gubernamentales hasta

que la respectiva entidad envíe su presupuesto para el correspondiente estudio y dictamen.

Art. 102.- Objeciones al presupuesto.- La Junta de Planificación cuidará que las entidades del régimen seccional y las descentralizadas sujeten su acción a los planes de desarrollo aprobados por el Gobierno Nacional y, por tanto, podrá objetar, en todo o en parte, aquellos presupuestos que no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno, o que no incluyan las asignaciones suficientes para la realización o continuación de programas que formen parte de los planes nacionales o regionales en cuya ejecución deban intervenir las entidades mencionadas; podrá también objetarlos por razones de orden legal o financiero, debiendo indicar las enmiendas que hayan de efectuarse para corregir errores de estructura o de cómputo.

No podrán constar en los presupuestos partidas que asignen fondos para servicios extraños a la entidad, o para organizaciones y personas cualesquiera que fueran su naturaleza y fines, salvo las excepciones legales.

Art. 103.- Inmovilización de partidas.- La Junta de Planificación podrá disponer la inmovilización de partidas de gastos que no hayan sido plenamente justificadas o formulará recomendaciones para la financiación de determinados proyectos, cuando lo contemplado en los presupuestos no fuere viable.

Art. 104.- Plazo para el dictamen.- La Junta de Planificación deberá presentar su dictamen, a más tardar hasta el 30 de noviembre. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere presentado, se entenderá que el dictamen es favorable, siempre que las entidades hayan cumplido lo dispuesto en el inciso primero del artículo 101.

Art. 105.- Reestructuración o reformulación del presupuesto.- Recibido el dictamen de la Junta de Planificación, si el proyecto de presupuesto hubiera sido objeto de observaciones, las entidades del régimen seccional o las descentralizadas procederán a reestructurarlo de acuerdo con dicho dictamen, en el término de quince días contados a partir del conocimiento de esas observaciones, como requisito previo a la sanción del presupuesto por parte de las autoridades competentes.

Cuando el dictamen sea desfavorable, se procederá a la formulación de un nuevo proyecto de presupuesto, que será enviado a la Junta de Planificación, dentro de igual término, para el estudio correspondiente.

El dictamen sobre el nuevo proyecto de presupuesto lo emitirá la Junta de Planificación en el término de quince días contados desde la fecha de recepción, con los mismos efectos señalados en el artículo 104.

Art. 106.- Cumplimiento de observaciones.- Los proyectos de presupuesto a los que se refiere esta sección, para ser sancionados por las autoridades competentes, deberán ajustarse a las observaciones señaladas en el dictamen de la Junta de Planificación, para lo cual este organismo enviará copia de los respectivos dictámenes a conocimiento de las autoridades pertinentes y de la Contraloría General.

Art. 107.- Sanción de los presupuestos.- Los presupuestos de los consejos provinciales y de las municipalidades serán sancionados por los gobernadores de la respectiva provincia o por quien ejerza esas funciones.

En la provincia de Pichincha los sancionará el Ministro de Gobierno.

Art. 108.- Plazo para la sanción.- La sanción o las observaciones a los presupuestos deberán efectuarse dentro del término de ocho días, contados desde su presentación a la autoridad sancionadora.

Art. 109.- Reformas a los presupuestos.- Las reformas a los presupuestos de que trata esta sección, requerirán del dictamen previo de la Junta de Planificación, la que lo emitirá en el término de quince

días contados desde la recepción de los documentos correspondientes.

Nota: El literal g) del artículo 8 de la Ley Orgánica del CONADE, publicada en el Registro Oficial 102 de 10 de enero de 1985, dispone que el CONADE para el dictamen para las reformas a los presupuestos municipales solo cuando impliquen cambios sustanciales en las partidas destinadas a programas de inversión, y no en todos los casos como dispone el artículo 109 cambia además el plazo a treinta días.

Art. 110.- Normas especiales.- Las normas especiales para la ejecución, control y evaluación presupuestaria de las entidades del régimen seccional y de las descentralizadas serán emitidas por la Junta de Planificación.

Art. 111.- Información económico financiera.- Las entidades comprendidas en esta sección enviarán obligatoriamente a la Junta de Planificación, la información económico financiera que sea requerida para fines de análisis económico del país y de planificación del desarrollo.

CAPITULO 8

Endeudamiento público

SECCION 1

Generalidades

Art. 112.- Títulos de la deuda pública.- La deuda pública del Gobierno Nacional o de las demás entidades u organismos del sector público comprende las deudas provenientes de los contratos de mutuo en sucres o monedas extranjeras, las emisiones de bonos y demás títulos valores, las garantías, los convenios de novación o de consolidación de obligaciones, y la deuda flotante legalmente reconocida.

Nota: Artículo reformado por el artículo 175, numeral 1 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Art. 113.- Utilización de recursos provenientes de empréstitos.- Los recursos provenientes de empréstitos se invertirán de la manera y en los objetivos ordenados por las normas legales que se dicten al efecto, y a través de los respectivos presupuestos.

Prohíbese cubrir con empréstitos los gastos administrativos de carácter permanente y otorgar garantías por parte del Gobierno a favor de deudores, sean éstos, personas naturales o jurídicas del sector privado.

Nota: Inciso segundo sustituido por Disposición Final Segunda de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de Octubre del 2009 .

Art. 114.- Grabación global de rentas.- Ningún contrato de deuda pública comprometerá renta alguna determinada. La deuda pública, interna o externa, grava todas las rentas del Estado.

Del mismo modo, ningún contrato de deuda pública comprometerá activos o bienes específicos del Gobierno Nacional o de otras entidades u organismos del sector público, excepto en las compras de inmuebles en el extranjero que se regirán por lo establecido en el reglamento respectivo y que requerirán exclusivamente del informe previo y favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y del Procurador General del Estado.

Nota: Artículo reformado por artículo No. 100, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

Art. 115.- Asignaciones presupuestarias.- Los presupuestos del Gobierno Nacional, o de otras entidades y organismos del sector público, contendrán obligatoriamente asignaciones suficientes

para atender el pago de la deuda pública.

Art. 116.- Pago en efectivo.- En ningún caso entregará el Gobierno Nacional certificados, bonos y otros títulos de deuda pública en pago de obligaciones por sueldos, pensiones, subvenciones y otras que legalmente deban ser pagadas en efectivo.

Art. 117.-Nota: Artículo derogado por Art. 100-I) de Ley No. 4, publicada en Registro Oficial Suplemento 34 de 13 de Marzo del 2000 .

Art. 118.- Renuncia a la reclamación diplomática.- Todo contrato relativo a la deuda pública, celebrado por extranjeros domiciliados o no en el país, sean personas naturales o jurídicas, con el Gobierno Nacional o con las demás entidades u organismos del sector público, lleva implícita la condición de renuncia a toda reclamación por vía diplomática.

Art. 119.- Registro de Contratos.- Los contratos de la deuda pública interna o externa, sea cual fuere su monto, plazo o modalidad, serán inscritos en el Banco Central del Ecuador y en el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo con las normas que el Ministro de Finanzas dicte para el efecto.

El decreto ejecutivo o la ordenanza o la correspondiente resolución legal, originarios de la entidad u organismo, que autorice la celebración de cualquier contrato de deuda pública, se promulgará en el Registro Oficial.

Art. 120.- Agente oficial.- El pago de capital e intereses de los títulos de la deuda pública interna y externa, se hará por medio del Banco Central del Ecuador, como agente oficial del Gobierno Nacional.

La provisión de fondos para este servicio y el pago de los acreedores respectivos se efectuarán de acuerdo con la ley y los contratos comunicados al Banco Central del Ecuador por el Ministro de Finanzas.

Esta disposición no será aplicable a las obligaciones de emisión propias de la Corporación Financiera Nacional.

Nota: Inciso agregado por el artículo 43 de la Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

SECCION 2

Deuda pública externa

Art. 121.- Contratos de endeudamiento externo.- Las entidades y organismos del sector público, para adquirir compromisos o celebrar contratos de endeudamiento externo con prestamistas de cualquier índole, inclusive proveedores, requerirán de aprobación previa del Ministro de Finanzas y se sujetarán al trámite previsto en esta sección.

Art. 122.- Disposiciones especiales.- El procedimiento de oferta, negociación y contratación de créditos externos, por parte de las entidades y organismos del sector público, estará sujeto a las disposiciones de este capítulo, que tienen el carácter de especiales.

Art. 123.- Solicitudes de créditos externos.- Las entidades y organismos del sector público cuando necesiten del crédito externo, presentarán obligatoriamente una solicitud al Ministerio de Finanzas con toda la información necesaria respecto al proyecto o proyectos de inversión a ejecutarse, así como la documentación y estados financieros que sean requeridos.

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: Artículo reformado por Art. 7 de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3

de Abril del 2008 .

Art. 124.-

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: Artículo reformado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 .

Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

Nota: Artículo derogado por Disposición derogatoria Cuarta de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

Art. 125.-

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: Artículo derogado por Disposición derogatoria Cuarta de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

Art. 126.- Autorización.- El Ministro de Finanzas deberá, siguiendo el trámite previsto en la ley, mediante resolución, rechazar o aprobar las solicitudes de crédito externo.

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: Artículo sustituido por Art. 8 de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

Art. 127.- Decreto de autorización.- Aprobada la solicitud de crédito en la forma prevista en el artículo anterior, se autorizará la celebración del contrato mediante decreto ejecutivo, en el que se determinará expresamente la entidad prestamista, el prestatario o deudor, el garante y tipo de garantía, el destino de los recursos, forma de pago, período de gracia, tipo de interés, comisiones, plazo y sistema de amortización y demás condiciones financieras, según el caso.

Art. 128.-

Nota: Artículo derogado por Disposición derogatoria Cuarta de Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

Art. 129.- Pago de dividendos con cargo al tesoro nacional.- Facúltase al Ministro de Finanzas para autorizar directamente al Banco Central del Ecuador, con cargo al tesoro nacional, el pago del dividendo o dividendos que se encuentren en mora por concepto de préstamos concedidos a las entidades u organismos del sector público con la garantía del Gobierno Nacional.

Cuando el Gobierno Nacional, en su calidad de garante, haya cubierto valores por estos conceptos, con cargo a sus propios recursos, el Ministro de Finanzas adoptará las medidas que estime procedentes, según la naturaleza y condiciones de la entidad deudora que haya incurrido en mora, para la restitución de dichos valores al tesoro nacional.

Art. 130.- Papeles fiduciarios en moneda extranjera.- La emisión de papeles fiduciarios en moneda extranjera y su colocación en los mercados financieros internacionales, que realicen el Gobierno Nacional o las entidades y organismos del sector público, deberán ser autorizadas mediante decreto ejecutivo, previa aprobación del Ministro de Finanzas, y con los dictámenes del Procurador General de la Nación.

Corresponde al Ministro de Finanzas realizar las negociaciones y suscribir por delegación los contratos y convenios para el cumplimiento de las condiciones acordadas con los respectivos países u organismos financieros internacionales en los que hayan de cobrarse tales valores, sin perjuicio del

cumplimiento de las leyes ecuatorianas.

Nota: El directorio del Banco Central asumirá los deberes y atribuciones que le corresponden a la Junta Monetaria, sin perjuicio de lo que disponga la ley. Dada por Cuadragésima primera disposición transitoria de la Constitución de 1998.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 308 de 3 de Abril del 2008 .

Art. 131.- Modificaciones de los contratos.- El Ministro de Finanzas conocerá y aprobará o rechazará las modificaciones que se propongan con respecto a un contrato de préstamo. La aprobación de tales modificaciones se sujetará al mismo trámite previsto para la contratación de créditos externos.

SECCION 3

Deuda pública interna

Art. 132.- Trámite por el Ministerio de Economía y Finanzas.- Todo trámite de emisión de bonos o de papeles fiduciarios del Gobierno Nacional o de las demás entidades y organismos del sector público estará a cargo del Ministro de Finanzas, sujetándose a las disposiciones de la Ley de Régimen Monetario, a las de esta ley y a los reglamentos que para el efecto se expidan.

Las emisiones que efectúe el Banco Central del Ecuador requerirán de la autorización de la Junta Monetaria y se sujetarán a la Ley de Régimen Monetario. Previa aprobación de la Junta Monetaria las emisiones de títulos y obligaciones de la Corporación Financiera Nacional serán autorizadas por el Directorio de la Corporación, sin necesidad de otras autorizaciones o dictámenes y conforme a lo dispuesto en la Ley de la Corporación Financiera Nacional.

Las emisiones de otras entidades financieras requerirán previamente de la aprobación del Ministro de Finanzas.

Nota: Segundo inciso reformado por Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

Art. 133.- Solicitudes para emisión de bonos.- Las entidades y organismos a los que se refiere el primer inciso del artículo anterior deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas obligatoriamente la solicitud de emisión con la correspondiente exposición de motivos y la información adicional que ese Ministerio requiera.

Art. 134.- Dictámenes para emisión de bonos.- El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá la documentación señalada en el artículo anterior, así como la información adicional que considere pertinente, a la Junta de Planificación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Junta Monetaria, las cuales emitirán sus dictámenes en el término de quince días.

No podrá procederse a emisión alguna de bonos cuando previamente no se hayan obtenido dichos dictámenes.

Art. 135.- Resolución.- Obtenidos los dictámenes, el Ministro de Finanzas resolverá sobre la emisión propuesta.

Si la resolución del Ministro fuera favorable, notificará con ella a la entidad interesada, a fin de que se expida el decreto ejecutivo, la ordenanza o resolución, según el caso.

Art. 136.- Escritura pública de emisión.- Autorizada legalmente una emisión de bonos, se procederá a realizarla mediante escritura pública en la que intervendrán:

1. Si se trata de bonos del Gobierno Nacional, el Ministro de Finanzas y el Gerente General del Banco del Estado;

2. Si se trata de alguna de las otras entidades del sector público, los representantes legales de la entidad respectiva y el Gerente General del Banco del Estado;
3. Si se trata de bonos emitidos por el Banco Central del Ecuador o por entidades financieras, intervendrá el Ministro de Finanzas y el representante legal del banco o entidad de que se trate; y
4. Si se trata de obligaciones emitidas por la Corporación Financiera Nacional, intervendrá el representante legal de la entidad.

Nota: Numeral 4. agregado por Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

Nota: Artículo reformado por artículo 175, numeral 2 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Art. 137.- Reglamento.- Los requisitos que deben reunir tanto la escritura pública como los bonos, se expresarán en el reglamento que para la aplicación de esta sección expedirá el Ministro de Finanzas.

La Corporación Financiera Nacional, por medio de su Directorio, expedirá el correspondiente Reglamento para los títulos y obligaciones de su propia emisión, el que entrará en vigencia previa aprobación del Superintendente de Bancos.

Nota: Segundo inciso agregado por Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

Art. 138.- Fideicomiso con el Banco del Estado.- En toda escritura pública de emisión de bonos se insertará la cláusula o cláusulas referentes al contrato de fideicomiso, en virtud del cual el Banco Central del Ecuador se encargará de efectuar el servicio de amortización e intereses y efectuar el pago correspondiente, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Régimen Monetario.

El Banco Central no necesitará orden especial ni transferencia alguna para retener las cantidades destinadas a la amortización e intereses de los bonos y efectuar el pago correspondiente.

Dicho Banco exigirá la entrega de las cantidades necesarias para el servicio de cualquier emisión de bonos, cuando la entidad que los haya emitido no tuviere en el depósitos monetarios suficientes.

Se exceptúan de las disposiciones contenidas en este artículo las emisiones de títulos que realiza la Corporación Financiera Nacional, la que efectuará en cada caso, el correspondiente servicio de amortizaciones e intereses.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

Nota: Artículo reformado por artículo 175, numeral 3 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Art. 139.- Cesación de responsabilidad del fideicomisario.- Cesará toda responsabilidad del Banco Central, como fideicomisario, en todos los casos en que las cantidades destinadas para la amortización y pago de intereses no fueren suficientes para el servicio.

En tales circunstancias, el Ministro de Finanzas adoptará las medidas que creyere convenientes para normalizar el servicio de la deuda.

Art. 140.- Inscripción de la escritura.- La escritura de emisión de bonos será inscrita en el Banco del Estado y en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Nota: Artículo reformado por artículo 175, numeral 4 del Decreto Ley de Emergencia 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Art. 141.- Negociación de bonos.- Concluido el trámite de la emisión de bonos, si se trata de los emitidos por el Gobierno Nacional o por las entidades del régimen seccional, serán negociados por el

Ministerio de Economía y Finanzas.

Toda emisión de bonos en moneda nacional se negociara a través de las bolsas de valores legalmente establecidas, exceptuados los casos siguientes:

1. Las que realicen la Comisión de Valores - Corporación Financiera Nacional y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda;
2. Las que se coloquen en mercados extranjeros; y,
3. Las que se negocien directamente entre entidades y organismos del sector público.

Art. 142.- Comisión de sorteo y servicio de la deuda pública.- Los sorteos ordinarios y extraordinarios de los bonos de la deuda pública se realizarán por la comisión de sorteo y servicio de la deuda pública, que estará integrada por los siguientes funcionarios o sus delegados: el Gerente General del Banco del Estado, quien presidirá, el Procurador General de la Nación, el Tesorero de la Nación y el Subsecretario de Crédito Público.

El acta de cada sesión de sorteo de bonos será firmada por todos los miembros concurrentes y legalizada por uno de los notarios del cantón Quito; servirá de base para el pago del capital e intereses.

Nota: Incluye reforma implícita dada por el artículo 26 de la Ley No. 122 de Regulación Económica y Control del Gasto Público, publicada en Registro Oficial Suplemento 453 de 17 de marzo de 1983 .

Nota: En el caso de las emisiones de títulos y obligaciones de la Corporación Financiera Nacional, integrará a las Comisiones de Sorteos y de Servicios de la deuda pública, establecido en este Artículo, el Gerente General de dicha Institución. Disposición dada por Ley No. 72, publicada en Registro Oficial 441 de 21 de Mayo de 1990 .

Nota: Artículo reformado por artículo 175, numeral 5 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 , Art. 175 No. 5.

Art. 143.- Consolidación, compensación y novación.- La consolidación, compensación y novación de créditos entre el Gobierno Nacional y las demás entidades y organismos del sector público, serán negociadas a través del Ministerio de Economía y Finanzas, y para su ejecución requerirán de la aprobación expresa del Ministro.

Art. 144.- Otros contratos de deuda pública.- Todos los demás contratos de deuda pública interna del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público serán autorizados por el Ministro de Finanzas, previos los dictámenes del Procurador General de la Nación y de la Junta Monetaria.

Nota: Tres incisos agregados por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 . Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

Art. 145.- Excepciones.- Se exceptúan del trámite previsto en las secciones 2 y 3 de este capítulo las operaciones de crédito calificadas como reservadas que efectúe la Junta de Defensa Nacional, así como las que realice el Banco Central del Ecuador con instituciones internacionales y extranjeras para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

TITULO IV SISTEMA DE DETERMINACION Y RECAUDACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

CAPITULO 1 Generalidades

Art. 146.- Descripción.- El sistema comprende todos los compromisos que forman el proceso de

determinación y recaudación de los recursos financieros.

Art. 147.- Recursos tributarios y no tributarios.- La determinación y recaudación de los recursos financieros tributarios se regirá por lo dispuesto en el Código Tributario y las leyes de la materia.

La determinación y recaudación de los recursos no tributarios se regirá por lo dispuesto en la presente ley.

Art. 148.- Finalidad.- La finalidad primordial del sistema es establecer mecanismos idóneos para la determinación y recaudación de los recursos financieros, en concordancia con las disposiciones sustantivas pertinentes.

Art. 149.- Objetivo.- Su objetivo principal es la determinación de los ingresos tributarios y no tributarios con que se podrá contar para financiar las actividades del Estado, y su recaudación.

Art. 150.- Componentes.- Sus componentes son los procesos de determinación y recaudación de los recursos financieros.

Art. 151.- Ambito.- El sistema rige para todos los recursos financieros de todas las entidades y organismos del sector público.

CAPITULO 2

Facultades Normativas

Art. 152.- Legislación tributaria.- Las leyes y reglamentos tributarios y otras disposiciones pertinentes a ingresos públicos, de cualquier naturaleza, constituyen la base legal con respecto a la determinación de recursos financieros en general y a su recaudación.

Art. 153.- Reglamentación.- El Ministro de Finanzas expedirá los reglamentos necesarios pertinentes a los procesos de determinación y recaudación de los recursos financieros del Gobierno Nacional. Las entidades del régimen seccional y a las descentralizadas se sujetarán a las leyes respectivas.

CAPITULO 3

Recursos financieros del Gobierno Nacional y de otras entidades u organismos del sector público

Art. 154.-Nota: Artículo derogado por Ley No. 41, publicada en Registro Oficial 206 de 2 de Diciembre de 1997 .

Art. 155.- Requisitos de las unidades.- Las unidades administrativas encargadas de las funciones de determinación y recaudación de los recursos financieros del Gobierno Nacional prepararan para aprobación del Ministro de Finanzas las disposiciones, procedimientos y manuales de operación que sean necesarios, a los que se incorporarán los métodos y medidas de control interno.

Para el cumplimiento de sus funciones, dichas unidades contarán con personal idóneo cuyas facultades, autoridad y obligaciones constarán claramente definidas.

Art. 156.- Funciones descentralizadas.- Las funciones de determinación y recaudación de los recursos financieros de las entidades y organismos que no forman parte del Gobierno Nacional serán descentralizadas en cada uno de ellos, con excepción de los recursos que provengan directamente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Art. 157.- Personal.- El personal que tenga funciones de determinación y recaudación de recursos financieros estará constituido por servidores que reúnan los requisitos mínimos establecidos para el efecto por la Oficina Nacional de Personal, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, y estarán sujetos a evaluación periódica respecto a su calidad y ética profesional.

TITULO V SISTEMA DE TESORERIA

CAPITULO 1 Generalidades

Art. 158.- Descripción.- El sistema comprende todos los componentes del proceso de percepción, depósito y colocación de los recursos financieros públicos a disposición de las entidades y organismos del sector público, para la cancelación oportuna de sus obligaciones, y de utilización de dichos recursos, de acuerdo a los planes y presupuestos correspondientes.

Art. 159.- Recursos tributarios y no tributarios.- El depósito y la distribución de los recursos financieros públicos, la colocación de los mismos a disposición de las entidades y organismos del sector público, así como su utilización, se regirá por lo dispuesto en la presente ley.

Art. 160.- Finalidad.- La finalidad primordial del sistema es establecer los mecanismos que aseguren la percepción y disponibilidad de los recursos financieros necesarios para atender las operaciones de las entidades y organismos del sector público, garantizándoles la recepción oportuna de los mismos, sin demoras, de acuerdo a un plan de flujo de recursos financieros.

Art. 161.- Objetivos.- Sus objetivos principales son:

1. Programar el flujo de los recursos financieros públicos;
2. Establecer las necesidades de financiamiento por medio de préstamos, emisión de bonos y otros mecanismos;
3. Captar oportunamente todos los ingresos tributarios y no tributarios y obtener los recursos provenientes de las operaciones de crédito público;
4. Depositar inmediatamente, en los depositarios oficiales, los recursos financieros obtenidos;
5. Administrar los recursos financieros de manera eficiente, efectiva y económica;
6. Asegurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros, temporalmente no necesarios, mediante su inversión a corto plazo;
7. Garantizar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios en períodos de insuficiencia temporal, por medio de préstamos u otras operaciones de crédito a corto plazo;
8. Poner a disposición de las entidades y organismos del sector público los recursos financieros del Gobierno Nacional, con oportunidad y de acuerdo con las necesidades preestablecidas, para la cancelación de sus obligaciones legalmente exigibles; y,
9. Asegurar en las entidades y organismos del sector público, autofinanciados o con autonomía financiera, la adecuada programación del flujo de recursos financieros y la racional administración de los mismos.

Art. 162.- Componentes.- Sus componentes son los procesos de percepción y depósito de los recursos financieros públicos, la colocación de los mismos a disposición de las entidades u organismos del sector público, y la utilización de dichos recursos por los precitados organismos o entidades.

Art. 163.- Ambito.- El sistema rige para todos los recursos financieros de las entidades u organismos del sector público.

CAPITULO 2 Facultades normativas

Art. 164.- Reglamentación.- El Ministro de Finanzas expedirá los reglamentos necesarios pertinentes a los procesos de percepción depósito y distribución de los recursos financieros del Gobierno Nacional. Las entidades del régimen seccional y las descentralizadas se sujetarán a las leyes respectivas.

Art. 165.- Normas técnicas.- El Ministro de Finanzas expedirá las normas técnicas relativas a la programación del flujo y dirección de recursos financieros, que servirán de guía para la administración de dichos recursos.

Art. 166.- Otras disposiciones.- El Ministro de Finanzas expedirá cualquier otra disposición pertinente a la regulación del sistema, con respecto al Gobierno Nacional, y los procedimientos para la operatividad de la cuenta corriente única y de las autorizaciones de giro. La máxima autoridad de las entidades y organismos que no pertenezcan al Gobierno Nacional, expedirá las regulaciones pertinentes a los mismos.

CAPITULO 3

Recursos Financieros del Gobierno Nacional

Art. 167.- Centralización en el Ministerio de Economía y Finanzas.- Las actividades de distribución de los recursos financieros del Gobierno Nacional se centralizarán en el Ministerio del Finanzas, por medio de las unidades administrativas establecidas para tal propósito en el Reglamento Orgánico y Funcional de dicho Ministerio.

Art. 168.- Coordinación de funciones.- Las unidades administrativas del Ministerio de Economía y Finanzas, o de otras entidades u organismos del sector público que tengan a su cargo funciones de distribución de recursos financieros del Gobierno Nacional, coordinarán estrechamente sus actividades entre si y con las entidades y organismos responsables de los demás sistemas establecidos en la presente ley.

Art. 169.- Requisitos de las unidades.- Las unidades administrativas encargadas de las funciones de distribución de los recursos financieros del Gobierno Nacional prepararan para aprobación del Ministro de Finanzas las disposiciones, procedimientos y manuales de operación que sean necesarios, en los que se integrarán los métodos y medidas de control interno.

Para el desempeño de sus funciones, dichas unidades contarán con personal idóneo, cuyas funciones, autoridad y obligaciones estarán claramente definidas.

Art. 170.- Recaudación de recursos financieros.- Las unidades administrativas responsables de los recursos financieros recibirán los ingresos del Estado, de acuerdo con la ley, y tendrán a su cargo la custodia temporal y el depósito inmediato de todo lo recaudado. También recibirán y depositarán fianzas, consignaciones, garantías y cualquier otro efecto financiero, cuya custodia temporal o permanente corresponda al Estado.

Ningún servidor público cumplirá orden alguna que tienda a modificar, retardar o impedir el cobro de los recursos financieros que se hayan fijado en forma legal, salvo los casos previstos expresamente en la Ley.

Art. 171.- Otorgamiento de recibos.- El Ministerio de Economía y Finanzas y toda entidad y organismo del sector público que recaude o reciba recursos financieros, en concepto de ingresos, consignaciones, depósitos u otros conceptos por los que el poder público sea responsable, otorgarán un recibo que cumpla con los requisitos prescritos en las normas técnicas de contabilidad. En la venta de timbres, papel lineado, publicaciones oficiales u otras especies análogas, cuyo valor se hubiere cargado previamente a la oficina de emisión o venta, se procederá de acuerdo con dichas normas técnicas.

Art. 172.- Cuenta corriente única.- A la cuenta corriente única del tesoro nacional ingresarán directamente todos los recursos financieros provenientes de cualquier fuente que alimenten el presupuesto del Gobierno Nacional y los fondos especiales.

Conformarán también dicha cuenta corriente única todos los recursos de los presupuestos de las

entidades adscritas, de los organismos de desarrollo regional del Gobierno Nacional, de los programas especializados, de los presupuestos especiales y de las cuentas especiales.

Solamente se exceptuarán aquellas cuentas corrientes que deban mantenerse o ser abiertas en función de lo que se acuerde, mediante convenios y compromisos internacionales del país, y las que correspondan a las empresas del Estado y a la Contraloría General.

Nota: Inciso agregado por Ley No. 23, publicada en Registro Oficial 434 de 13 de Mayo de 1986 .
Ley No. 23 derogada por Ley No. 53, publicada en Registro Oficial 553 de 29 de Octubre de 1986 .

Art. 173.- Autorizaciones de giro.- Todos los egresos del Gobierno Nacional se harán con cargo a la cuenta corriente única, mediante el mecanismo de autorizaciones de giro libradas por la Tesorería de la Nación, a favor de las diferentes unidades o direcciones financieras de las entidades y organismos del sector público, legalmente autorizados.

Para atender egresos con cargo al Presupuesto, se requerirá previamente el cupo de gasto previsto en el Art. 86 de esta Ley.

Nota: Inciso último agregado por Decreto Supremo No. 2090, publicado en Registro Oficial Suplemento 496 de 2 de Enero de 1978 .

Art. 174.- Flujo de caja.- El jefe de la unidad financiera de cada entidad y organismo del Gobierno Nacional proporcionará, con la periodicidad y en las fechas que el Ministro de Finanzas indique, información respecto a sus ingresos y a las obligaciones y otros requerimientos que deberán ser cancelados durante el período de que se trate. Esta información será tomada en cuenta para la elaboración del plan de caja.

Art. 175.- Plan de caja.- La Tesorería de la Nación, en coordinación con la Subsecretaría de Presupuesto, preparará el plan de caja, con la proyección de ingresos y egresos efectivos de recursos financieros, y lo mantendrá actualizado. Dicho plan servirá para regular la expedición de las autorizaciones de giro.

Art. 176.- Desembolsos prohibidos.- Prohíbese expresamente a la Tesorería de la Nación girar con cargo a la cuenta corriente única valor alguno a su favor, a favor de sus funcionarios, al portador o a favor de cualquier persona que no se halle acreditada legalmente como responsable de la administración de caja de entidades y organismos del sector público.

Art. 177.- Procedimientos de excepción.- El Ministro de Finanzas reglamentará los procedimientos para efectuar el traspaso de recursos financieros a las entidades y organismos exceptuados del régimen de la cuenta corriente única.

Art. 178.- Convenios con los depositarios.- El Ministerio de Economía y Finanzas y los depositarios oficiales celebrarán los convenios que fueren necesarios para aplicar los mecanismos de la cuenta corriente única del tesoro nacional y para la atención de las participaciones tributarias.

Art. 179.- Prohibición de crear cuentas o fondos especiales.- No se creará ninguna cuenta o fondo especial en el ámbito del Gobierno Nacional, cualquiera que sea el origen de sus ingresos, salvo las excepciones previstas en el artículo 172.

Art. 180.- Depósitos intactos e inmediatos.- Todas las unidades responsables de la recaudación de recursos financieros depositarán, diariamente, en la cuenta corriente única del tesoro nacional, la suma íntegra e intacta en efectivo y cheques, producto de la recaudación del día hábil inmediato anterior.

Art. 181.- Liquidaciones de aduanas o paquetes postales.- Los pagos por tributos u otros cargos que se realicen en el Banco Central del Ecuador y en el Banco Nacional de Fomento, por liquidaciones

de aduana o de paquetes postales, serán acreditados directamente a la cuenta corriente única.

El Banco receptor notificará diariamente a la unidad correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas el detalle de las sumas percibidas y acompañará una copia del comprobante de depósito, de conformidad con las especificaciones que establezca el Ministro de Finanzas.

Art. 182.- Recaudaciones de oficinas consulares.- Las recaudaciones fiscales que por cualquier concepto se produzcan en las oficinas consulares se remitirán directamente a la cuenta corriente única.

Art. 183.- Distribución entre partícipes.- La distribución entre los partícipes de los ingresos recaudados por las unidades responsables del Ministerio de Economía y Finanzas y otros organismos encargados de la recaudación, será efectuada por la unidad respectiva, periódicamente, por totales generales y de acuerdo con lo que dispongan las normas secundarias aplicables.

Art. 184.- Prohibición de cuentas intermedias.- Prohíbese la apertura o mantenimiento de cuentas intermedias en las que se deposite el producto total o parcial de los ingresos percibidos por las unidades recaudadoras del Gobierno Nacional.

Art. 185.- Liquidaciones provisionales.- Los depósitos que se realicen por liquidaciones provisionales de aduana o por efectivación de fianzas se abonarán a la cuenta corriente única, sin perjuicio del correspondiente reintegro a que haya lugar o de la reliquidación que beneficie al Estado.

Todas las devoluciones por reliquidaciones de aduana serán efectuadas mediante el cheque respectivo, girado por el funcionario correspondiente, a base de las autorizaciones de giro globales recibidas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Art. 186.- Colocación temporal de recursos financieros. El Ministro de Finanzas podrá disponer la colocación temporal de recursos financieros en forma lucrativa, de acuerdo con el plan de caja.

Art. 186-A.-Nota: Artículo 186-A insertado por Ley No. 79, publicada en Registro Oficial 464 de 22 de Junio de 1990 . Ley No. 79, derogada por Ley No. 17, publicada en Registro Oficial Suplemento 184 de 6 de Octubre del 2003 .

Art. 186-B.-Nota: Artículo 186-B insertado por Ley No. 79, publicada en Registro Oficial 464 de 22 de Junio de 1990 . Ley No. 79, derogada por Ley No. 17, publicada en Registro Oficial Suplemento 184 de 6 de Octubre del 2003 .

Art. 186-C.-Nota: Artículo 186-C insertado por Ley No. 79, publicada en Registro Oficial 464 de 22 de Junio de 1990 . Ley No. 79, derogada por Ley No. 17, publicada en Registro Oficial Suplemento 184 de 6 de Octubre del 2003 .

Art. 187.- Pago de obligaciones.- Cada entidad y organismo del Gobierno Nacional efectuará el pago de sus propias obligaciones directamente a sus acreedores o servidores, por medio de cheques girados contra la cuenta corriente única, cuando exista una obligación legalmente exigible.

Están exceptuados de ese régimen los siguientes desembolsos:

1. Las retenciones automáticas que realice el Banco Central del Ecuador para efectuar pagos presupuestarios por cuenta del Estado;
2. Los destinados a la constitución, aumento o reposición de fondos fijos de caja chica;
3. Los cheques girados para el pago en efectivo de haberes de trabajadores amparados por el Código de Trabajo, así como de servidores públicos que presten servicios en lugares donde no existan entidades bancarias;
4. Los pagos a cuenta que deban realizarse por aprovisionamiento, inversiones o servicios de acuerdo con los términos de los contratos respectivos.

5. Las aperturas de cartas de crédito por importaciones y los gastos inherentes a las mismas;
6. Las transferencias a favor de entidades y organismos incluidos en el mecanismo de la cuenta corriente única;
7. Los adelantos para viáticos y gastos de viaje legalmente autorizados; y,
8. Los destinados a pagos en efectivo por gastos de alimentación, en la Fuerza Pública, cárceles, hospitales y demás organismos que demanden este servicio, solo en los casos en que no pueda pagarse con cheque directamente a los proveedores.

Art. 188.- Giros en exceso.- Ningún funcionario que maneje fondos públicos podrá, bajo su responsabilidad personal, administrativa, civil y penal, girar cheques por sobre el valor total de las autorizaciones de giro recibidas.

La infracción de lo dispuesto en este artículo será sancionada en la misma forma establecida en el Código Penal para el giro de cheques sin provisión o suficiencia de fondos.

Art. 189.- Compromisos y pagos en el exterior.- El Ministro de Finanzas reglamentará todo lo relativo a ingresos, compromisos y pagos en el exterior en divisas extranjeras.

CAPITULO 4

Recursos financieros de entidades y organismos que no forman parte del Gobierno Nacional

Art. 190.- Funciones descentralizadas.- Las funciones de administración de los recursos financieros de las entidades y organismos, que no forman parte del Gobierno Nacional, serán descentralizadas en cada uno de ellos.

Art. 191.- Plan de flujo de recursos financieros.- El jefe de la unidad financiera, o quien haga sus veces, en cada entidad y organismo que no forme parte del Gobierno Nacional, elaborará planes periódicos de flujo de recursos financieros, a base de las estimaciones de ingresos y egresos, y de acuerdo con las obligaciones que deban ser canceladas y con el presupuesto respectivo.

Art. 192.- Inversión temporal de recursos.- El titular o la máxima autoridad de cada entidad y organismo que no forme parte del Gobierno Nacional podrá disponer la inversión lucrativa de cualquier recurso financiero en función de los planes de que trata el artículo anterior.

Art. 193.- Préstamos a corto y largo plazo.- El jefe de la unidad financiera, o quien haga sus veces, en cada entidad y organismo que no forme parte del Gobierno Nacional, programará las necesidades de préstamos, tanto los a corto plazo para financiar deficiencias temporales de caja, como los a largo plazo para financiar proyectos de inversión de capital, y asesorará al titular o máxima autoridad a ese respecto.

Art. 194.- Depósito de recursos financieros.- Los recursos financieros de las entidades y organismos del sector público, que se reciban en dinero efectivo o en cheques, serán depositados íntegros e intactos en la cuenta bancaria correspondiente del depositario oficial, el día hábil siguiente a su recaudación.

CAPITULO 5

Manejo de recursos financieros

Art. 195.- Custodia central y distribución.- El Ministerio de Economía y Finanzas, en forma privativa, será el encargado de la custodia central y distribución de los recursos financieros del Gobierno Nacional, por medio de la Tesorería de la Nación.

Art. 196.- Depositarios oficiales.- La cuenta corriente única del tesoro nacional así como las cuentas de las demás entidades y organismos del sector público no sujetos a ese régimen, se mantendrán única y exclusivamente en el Banco Central del Ecuador, como depositario oficial de los recursos

financieros públicos, y a nombre de dichas entidades y organismos. El número de cuentas bancarias será el mínimo indispensable para sus operaciones.

En los lugares en los que el Banco Central del Ecuador no tenga oficinas, el depositario será la sucursal o agencia del Banco Nacional de Fomento que funcione en aquéllos.

En los lugares en que no tenga sucursal, agencia u oficina el Banco Central del Ecuador ni el Banco Nacional de Fomento, el Ministro de Finanzas nombrará como depositario oficial de los fondos públicos a otro banco.

Los depositarios oficiales presentarán, al fin de cada mes, o por períodos menores, a petición de la Contraloría General, de la Tesorería de la Nación o de otra autoridad competente, un estado de la cuenta bancaria de cada entidad y organismo del sector público, directamente a los mismos y devolverán los originales de los cheques cancelados que hayan sido pagados durante el mes.

El Ministro de Finanzas expedirá normas especiales para las cuentas bancarias que los consulados mantengan en el exterior.

Nota: Artículo reformado por artículo 175, numeral 6 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Nota: Artículo reformado por artículo 29 de Ley No. 93, publicada en Registro Oficial Suplemento 764 de 22 de Agosto de 1995 .

Art. 197.- Conciliación de cuentas bancarias.- Un servidor de cada entidad y organismo del sector público, no relacionado directamente con las funciones de recaudación, depósito, registro contable, preparación o autorización de cheques y entrega de los mismos, será designado para recibir el estado bancario directamente del banco y efectuar la conciliación bancaria mensual.

Art. 198.- Retiro de recursos de cuentas bancarias.- Los recursos financieros depositados en las cuentas bancarias de los depositarios oficiales no podrán ser retirados o traspasados sino mediante cheques girados con la firma o firmas autorizadas por la entidad u organismo o, cuando sea necesario, mediante órdenes incondicionales de pago debidamente autorizadas por las mismas firmas.

Ningún funcionario encargado del manejo de fondos públicos libraré cheques oficiales al portador o en blanco. Tampoco podrá expedir cheques a su favor excepto cuando se trate de sus propios emolumentos y en los casos de los numerales 3, 7 y 8 del artículo 187.

Art. 199.- Cheques oficiales.- El Banco Central del Ecuador y el Banco de Fomento excogitarán las medidas que fueren pertinentes para que los cheques librados por las entidades y organismos del sector público, impresos en los formularios debidamente aprobados, girados por los funcionarios autorizados, puedan ser pagados a la presentación por cualesquiera de los organismos de la red bancaria nacional, oficial o privada.

Los Bancos Central y de Fomento quedan facultados, en este sentido, para celebrar los convenios necesarios con los bancos privados.

Art. 200.- Firmas autorizadas.- Los cheques serán firmados por los funcionarios encargados de la custodia de los fondos de la entidad u organismo.

El titular o la máxima autoridad de la entidad u organismo, cuando lo dispongan las normas secundarias respectivas o lo estime conveniente, podrá designar por escrito, además, una o más personas autorizadas para firmarlos a título de visto bueno, y a sus respectivos suplentes. Sobre este particular informará por escrito a los depositarios oficiales, así como cuando los suplentes deban actuar o dejar de hacerlo.

Toda persona autorizada para firmar cheques será caucionada. Las personas autorizadas y sus suplentes no tendrán funciones de recaudación de recursos financieros, de recepción de recursos materiales, de registro contable ni de autorización de gastos, salvo autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas o la Contraloría General, según sea el caso.

Art. 201.- Fondos fijos de caja chica.- Las entidades y organismos del sector público pueden establecer fondos fijos de caja chica, en dinero efectivo, para la atención de pagos urgentes de valor reducido.

Art. 202.- Cuentas bancarias rotativas.- Las entidades y organismos del sector público, no sujetos al régimen de la cuenta corriente única, pueden establecer cuentas bancarias rotativas con saldos máximos fijos, para operaciones descentralizadas, incluso transacciones de sucursales, de dependencias provinciales, regionales u otras similares.

Art. 203.- Régimen especial para las Fuerzas Armadas.- El Ministro de Finanzas, de acuerdo con el Ministro de Defensa, expedirá los reglamentos o normas especiales para el pago de gastos de las Fuerzas Armadas, con observancia de las normas técnicas de control interno.

Art. 204.- Cheques pendientes.- Cualquier cheque girado sobre la cuenta corriente única del tesoro nacional o sobre la cuenta bancaria de las entidades y organismos del sector público, que estuvieren pendientes de cobro por más de trece meses contados desde la fecha de su libramiento, no será pagado por los depositarios oficiales. Los valores acumulados de dichos cheques, previa su anulación, se registrarán como ingresos no especificados.

Art. 205.- Personal.- El personal que tenga funciones de administración de recursos financieros, estará constituido por servidores que reúnan los requisitos mínimos establecidos para el efecto por la Oficina Nacional de Personal, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, y estarán sujetos a evaluación periódica respecto a su calidad y ética profesional.

Ninguna persona será designada para desempeñar funciones en estos campos, cuando tenga antecedentes que pongan en duda su moralidad y honradez, o que haya sido sancionada, dentro de los tres años anteriores a la fecha de optar el cargo, en su calidad de recaudador o administrador, por omisión de depositar oportunamente en el depositario oficial todos los recursos financieros percibidos.

TITULO VI SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Nota: Título, capítulos y artículos del 206 al 238 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

TITULO VII SISTEMA DE CONTROL DE LOS RECURSOS PUBLICOS

Nota: Título, capítulos, secciones y artículos del 239 al 300 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

TITULO VIII ORGANO SUPERIOR DE CONTROL

Nota: Título, capítulos, secciones y artículos del 301 al 358 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

TITULO IX DEBERES, ATRIBUCIONES Y SANCIONES

Nota: Título, capítulos, y artículos del 359 al 381 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

TITULO X

Disposiciones Finales

Nota: Título y artículos del 382 al 385 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

TITULO XI

Derogatorias y Reformas

Nota: Título y artículos del 386 al 397 derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .

Art. 386.- Ley Orgánica de Hacienda.- Los artículos 207 y 208 de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, publicada en el Registro Oficial No. 855 de 29 de julio de 1975 , traspásanse e incorporáanse a la Ley de Régimen Administrativo, antes del Título II.

Los artículos 210, 211 y 212 de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, traspásanse e incorporáanse a la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas después del artículo 8.

Los artículos 213 al 226, 231, 244 al 263, 265 al 280, 306 y 308 de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, traspásanse e incorporáanse a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Tales normas constituirán en dicha ley un nuevo Título denominado "De los Servidores Públicos". En el numeral 2 del artículo 266 deberá tomarse en cuenta la reforma introducida por el literal c) del artículo primero del Decreto No. 1046, publicado en Registro Oficial 958 de 23 de Diciembre de 1975 , reforma que restringe la zona A para efectos del cómputo de los viáticos en el país.

Los artículos 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, traspásanse e incorporáanse a la Ley de Impuesto a la Renta, después del artículo 148.

Con excepción de los artículos indicados en los incisos precedentes, derógase la Ley Orgánica de Hacienda Codificada, al igual que las reformas expresas y tácitas así como la legislación conexas, en cuanto fueron incorporadas en dicha codificación.

Deróganse además los artículos 187 al 268 que conforman el Título VI del Presupuesto Nacional, en la Ley Orgánica de Hacienda; publicada en el Suplemento al Registro Oficial No. 1202 de 20 de agosto de 1960 , al igual que sus reformas expresas y tácitas, disposiciones que quedaron vigentes en virtud de la primera disposición transitoria del Decreto 606, por el que se expidió la Ley Orgánica de Hacienda Codificada.

Nota: Incluida Fe de Erratas, publicada en Registro Oficial 363 de 22 de Junio de 1977 .

Art. 387.- Decretos presupuestarios y hacendarios.- Deróganse los siguientes decretos presupuestarios y hacendarios:

1. 33, publicado en el Registro Oficial No. 22 de 6 de agosto de 1963 , que suprime la Comisión Técnica de Presupuesto y transfiere al Ministro del Tesoro todas las funciones y responsabilidades de la misma;
2. 240, publicado en el Registro Oficial No. 33 de 20 de agosto de 1963 , que crea la Secretaría Técnica de Administración e introduce diversas reformas en materia administrativa y financiera del Gobierno Nacional;
3. 1146, publicado en el Registro Oficial No. 162 de 24 de enero de 1964 , por el que se dicta la Ley de Estructura Administrativa y Funcional del Ministerio de Economía y Finanzas;
4. 1360, publicado en el Registro Oficial No. 303 de 3 de agosto de 1964 , que autoriza al Comité de

Financiamiento utilizar los saldos de las emisiones de bonos del Estado;

5. 2830-G publicado en el Registro Oficial No. 455 de 11 de marzo de 1965 , que amplía el Comité de Financiamiento en materia de crédito público;

6. 1636, publicado en el Registro Oficial No. 559 de 6 de agosto de 1965 , que reforma al indicado decreto 2830-G;

7. 1712, publicado en el Registro Oficial No. 562 de 12 de agosto de 1965 , que autoriza al Comité de Financiamiento para que ordene efectuar pagos por préstamos avalizados por el Gobierno Nacional;

8. 2212, publicado en el Registro Oficial No. 603 de 8 de octubre de 1965 , que reforma al indicado decreto 1712;

9. 2615, publicado en el Registro Oficial No. 642 de 8 de diciembre de 1965 , que crea una comisión para estudiar lo relativo a equipos electrónicos o electromecánicos de procesamiento de datos del sector público;

10. 125, publicado en el Registro Oficial No. 19 de 25 de abril de 1966 , que al suprimir la Secretaría Técnica de Administración, introduce reformas en materia presupuestaria;

11. 566, publicado en el Registro Oficial No. 444 de 2 de Junio de 1970 , que encarga al Ministerio de Economía y Finanzas regular la tramitación, negociación y contratación de empréstitos externos en los cuales se comprometa el crédito público.

Nota: Incluida fe de erratas, publicada en Registro Oficial 363 de 22 de Junio de 1977 .

12. 763, publicado en Registro Oficial 98 de 12 de Noviembre de 1970 , que regula el trámite de aprobación y reformas de los presupuestos de las Superintendencias de Bancos y Compañías;

13. 575, publicado en el Registro Oficial No. 207 de 21 de abril de 1971 , sobre funciones y atribuciones del Ministro de Finanzas y de la Oficina Nacional de Presupuesto en materia presupuestaria;

14. 81, publicado en el Registro Oficial No. 407 de 2 de febrero de 1972 , sobre aprobación de presupuestos especiales de entidades de vigilancia y crédito;

15. 1383, publicado en el Registro Oficial No. 197 de 4 de diciembre de 1972 , sobre funciones de la Junta de Planificación respecto de los presupuestos de las entidades del régimen seccional de las descentralizadas;

16. 49, publicado en el Registro Oficial No. 235 de 30 de enero de 1973 , que faculta y responsabiliza a la Tesorería de la Nación por la negociación de todos los bonos y papeles fiduciarios de Estado;

17. 111, publicado en el Registro Oficial No. 245 de 13 de febrero de 1973 , que crea el Comité de Crédito Externo;

18. 293, publicado en el Registro Oficial No. 275 de 29 de marzo de 1973 , que crea Comité Nacional de Presupuesto y la Comisión de Evaluación Presupuestaria;

19. 1081, publicado en el Registro Oficial No. 961 de 29 de diciembre de 1975 , que introduce diversas reformas en la Ley Orgánica de Hacienda;

20. 261, publicado en el Registro Oficial No. 63 de 9 de abril de 1976 , que reforma al indicado decreto No. 49;

21. 437, publicado en el Registro Oficial No. 110 de 17 de junio de 1976 , que dispone realizar a través de las Bolsas de Valores las transacciones de bonos y títulos valores; y

22. 504-A, publicado en el Registro Oficial No. 133 de 20 de julio de 1976 , que exceptúa a la Comisión de Valores - Corporación Financiera Nacional, de la obligación de inscribir en Bolsa los títulos valores que emita.

Art. 388.- Organización de Contraloría.- En el Decreto Legislativo de 2 de noviembre de 1955, publicado en el Registro Oficial No. 981 de los mismos mes y año, introducen las siguientes reformas:

1. En el artículo primero póngase "Contralor General" en lugar de "respectivo Consejo de Administración, Organismo que estará integrado en la siguiente forma: por el señor Contralor, Interventor y Secretario de la Contraloría, y además por un Delegado de los Departamentos de Contraloría"; y

2. Del artículo tercero suprimase la frase final que dice: "facultando al señor Contralor para que

formule y someta a aprobación de la Función Ejecutiva la reglamentación correspondiente".

Derógase el decreto No. 1495, publicado en el Registro Oficial 920 de 16 de septiembre 1959 .

Art. 389.- Remate de bienes.- En el encabezamiento del artículo primero del decreto 56, publicado en el Registro Oficial 216 de 17 de junio de 1936 , en lugar de "Se rematarán", dirá: "Podrán rematarse.

Art. 390.- Normas sobre remate.- Como inciso segundo del artículo 114 del Código de Comercio reformado por el artículo segundo del decreto 548-E publicado en el Registro Oficial 99 de 8 de noviembre de 1963 , póngase el siguiente: "El Contralor General dictará las normas especiales sobre remate de bienes del sector público.

Art. 391.- Ingreso al servicio civil.- El literal d) del artículo cuarto de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial 198 de 6 de marzo de 1964 , dirá: "d) No encontrarse en mora de pagar créditos definitivamente establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, ni encontrarse en mora en la presentación de informes financieros de la Contraloría General o al Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los tres años precedentes a la fecha en que se califiquen sus requisitos para optar el cargo.

Art. 392.- Comisión de sorteo de bonos.- Del artículo sexto del Decreto 103, publicado en el Registro Oficial 155 de 26 de junio de 1967 , suprímese la frase: "de un delegado de la Contraloría General de la Nación".

Nota: Incluida Fe de Erratas, publicada en Registro Oficial 363 de 22 de Junio de 1977 .

Art. 393.- Cuenta Servicios de Contraloría.- En el Decreto 41, publicado en el Registro Oficial 232 de 25 de enero de 1973 , introdúcense las siguientes reformas:

1. El artículo segundo, que sustituye al artículo primero del Decreto 444, publicado en Registro Oficial 67 de 24 de Septiembre de 1970 , dirá: "El producto de la diferencia de cambio entre los tipos de compra y venta de las divisas negociadas por el Banco Central del Ecuador, será distribuido de la siguiente forma:

Presupuesto del Gobierno Nacional 40%
 H. Junta de Defensa Nacional 40%
 Banco Central del Ecuador 13%
 Servicio de Contraloría 6,3%
 Junta de Planificación 0,7%

2. Del inciso primero del artículo tercero suprímese la frase "mediante Acuerdos y Ordenes de transferencia"; y

3. En el artículo quinto, en lugar de la frase "El Contralor y el Ministro de Finanzas no autorizarán los acuerdos de transferencia de fondos", dirá: "La Tesorería de la Nación no librará las autorizaciones de giro".

Nota: El producto del 40% asignado a la H. Junta de Defensa Nacional, será acreditado por el Banco Central del Ecuador, en la cuenta sucres que la H. Entidad mantiene en dicho Banco. Disposición dada por Decreto Supremo No. 1962, publicado en Registro Oficial 471 de 25 de Noviembre de 1977 . Decreto Supremo No. 1962 derogado por el artículo 165 del Decreto Ley de Emergencia No. 2, publicado en Registro Oficial Suplemento 930 de 7 de Mayo de 1992 .

Jurisprudencia:

Gaceta Judicial, TASA DE SERVICIOS DE CONTRALORIA NO ES CONTRIBUCION TRIBUTARIA, 23-mar-1994

Art. 394.- Especies postales.- En el artículo 11 de la Ley General de Correos, publicada en el Registro Oficial 320 de 29 de septiembre de 1971 , la frase "el Título IV de la Ley Orgánica de Hacienda", dirá "La Ley de Timbres y de Tasas Postales y Telegráficas.

Art. 395.- Timbres.- En el inciso primero del artículo octavo de la Ley de Timbres y de Tasas Postales y Telegráficas, suprimase la frase final que dice "de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de Hacienda.

Art. 396.- Código Penal.- Los artículos 257, 258 y 259 del Código Penal, sustitúyense por el siguiente:

Art. 257.- Serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio público, que hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos o efectos mobiliarios que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo; ya consista el abuso en desfalco, malversación, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de ocho a doce años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional.

Se entenderá por malversación la aplicación de fondos a fines distintos de los previstos en el presupuesto respectivo, cuando este hecho implique, además, abuso en provecho personal o de terceros, con fines extraños a servicio público.

Están comprendidos en esta disposición los servidores que manejen fondos del Instituto Ecuatoriano Social o de los bancos estatales y privados. Igualmente estarán comprendidos los servidores de la Contraloría General y de la Superintendencia de Bancos, que hubieren intervenido en fiscalizaciones, auditorías o exámenes especiales anteriores, siempre que los informes emitidos implicaren complicidad o encubrimiento en el delito que se pesquisa.

Los culpados contra quienes se dictare sentencia condenatoria quedarán, además, perpetuamente incapacitados para el desempeño de todo cargo o función públicos; para este efecto, el juez de primera instancia comunicará, inmediatamente de ejecutoriado, el fallo a la Oficina Nacional de Personal y a la autoridad nominadora del respectivo servidor, e igualmente a la Superintendencia de Bancos si se tratare de un servidor bancario. El Director de la Oficina Nacional de Personal se abstendrá del inscribir los nombramientos o contratos otorgados a favor de tales incapacitados, para lo cual se llevará en la Oficina Nacional de Personal un registro en que consten los nombres de ellos.

La acción penal prescribirá en el doble del tiempo señalado en el artículo 101.

Art. 397.- Decreto 1065-A.- Del decreto 1065-A, publicado en el Registro Oficial 668 de 28 de octubre de 1974 , deróganse los artículos 1, 11, 21 y 24.

TITULO XII

Disposiciones Transitorias

Nota: Título con sus respectivas disposiciones derogados por artículo No. 99, numeral 1) de Ley No. 73, publicada en Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de Junio del 2002 .