

RESOLUCION N. 438-2021

Juicio No. 11804-2018-00328

**JUEZ PONENTE: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO, JUEZ NACIONAL
(PONENTE)****AUTOR/A: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO****CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.**

Quito, viernes 4 de junio del 2021, las 14h47.

VISTOS.- Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de: a) Mediante Resolución No. 008-2021, de 28 de enero de 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, de 29 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió designar a nueve jueces para la Corte Nacional de Justicia.- b) Mediante Resolución No. 02-2021, de 05 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en uso de sus atribuciones, resolvió estructurar las seis Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, quedando conformada la Sala de lo Contencioso Administrativo por los jueces: Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. c) Iván Rodrigo Larco Ortuño fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante oficio No. 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia. d) Patricio Adolfo Secaira Durango, fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021, de 18 de febrero del 2021, efectuado por el Dr. Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia. e) Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 20 de abril del 2021, constante a fojas 10 del expediente, el Tribunal competente para conocer y resolver la presente causa se encuentra conformado por los Jueces Nacionales: Fabián Patricio Racines Garrido (Juez Ponente, en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial), Patricio Adolfo Secaira Durango; e Iván Rodrigo Larco Ortuño; así como, acorde lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:



I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia de 20 de noviembre del 2019, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, dentro del juicio No. 11804-208-00328, en lo medular resolvieron:

“(…)DECISIÓN.- Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, con el fundamento doctrinario, jurisprudencial y normativo que ha quedado expuesto, y sobre la base de lo previsto en los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos, en cumplimiento de los deberes de los jueces y juezas que integramos los Tribunales Contencioso Administrativos de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de supervisar la legalidad de los actos expedidos de la Administración Pública, en aras de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA acepta la demanda y consecuentemente se declara la nulidad de la Resolución No. 9338, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado en fecha 02 de febrero de 2017, y notificada a los accionantes: GALO VINICIO ESCUDERO SÁNCHEZ, MAX VICENTE GONZÁLEZ MERIZALDE, HELGA MARICELA VEINTIMILLA GALLO, Y, BEATRIZ ELADIA AGUILAR JARAMILLO los días 12, 11, 10 y 11 de junio de 2018, respectivamente, a través de la cual confirma la responsabilidad civil solidaria, en contra de los referidos accionantes, al haber CADUCADO las facultades de control del referido Organismo Técnico; nulidad que se la declara exclusivamente en lo que respecta a los accionantes.- (...)”.

1.2.- El Director Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose, para este efecto, en el caso cinco (5) del artículo 268 del COGEP.



1.3.- Con auto de 10 de junio de 2020, el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 17 de mayo de 2021, se convocó para el día viernes 21 de mayo de 2021, a las 14h30, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus procuradores debidamente acreditados, quienes fundamentaron su recurso en base a la causal admitida a trámite. De igual forma compareció el actor de la causa, acompañado de su defensor técnico. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación:

II.- ARGUMENTOS QUE CONSIDERA EL TRIBUNAL DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

2.1. **Validez procesal.-** En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada de 20 de noviembre del 2019 por el Tribunal de instancia ha incurrido en el yerro acusado por el recurrente; esto es, indebida aplicación de los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y errónea interpretación de los artículos 56 y 85 de la norma *ibídem*.

III.- ANÁLISIS

3.1.- Con cargo al caso 5 del artículo 268 del COGEP, en primer lugar la casacionista acusa a la sentencia recurrida del **vicio de aplicación indebida de los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**. En cuanto a este vicio, esta Sala estima importante referirse al alcance del vicio denunciado, que consiste en: *“Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.”* Al respecto, ésta se refiere ante todo, a una infracción sustancial del ordenamiento jurídico: **el error in iudicando in jure**, cuando a causa de no haberse entendido apropiadamente el sentido jurídico del caso sometido a decisión, se aplica a éste una norma diferente a la que debió en realidad aplicarse, ya sea por “falta de aplicación” (se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión) o por **“aplicación indebida” de las normas (ésta ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla)**; o se la concede a la norma aplicable un alcance equivocado por “errónea interpretación” (la norma aplicada es la adecuada para el caso, y no obstante se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene). Es decir, se da por parte del juzgador de instancia, un falso juicio de derecho sobre la norma y por tanto la sentencia debe ser casada, porque ésta declara una falsa voluntad de la normativa estatal. La falta de aplicación consiste, por tanto, en “un error de existencia”; **la aplicación indebida entraña “un error de selección”** y, la errónea interpretación equivale a “error del verdadero sentido de la norma”.



3.2.- Se debe recordar que la aplicación indebida de un precepto legal (norma sustantiva), comprende la errónea aplicación por parte del juzgador de una norma que ha sido por el bien entendida, pero cuyo supuesto no es el discutido en el caso que se ocupa, y que por lo tanto no correspondía aplicarla. En palabras del tratadista Víctor Usme establece que la aplicación indebida ocurre cuando: *“la aplicación indebida de la ley se hace manifiesta cuando el juzgador, a pesar de entenderla adecuadamente, de realizar una hermenéutica apropiada, la utiliza a un hecho no previsto por ella, le hace producir efectos distintos de los contemplados, extralimita el ámbito de su vigencia temporal o simplemente la cercena.”* (Perea Víctor Julio Usme Perea, Recurso de Casación Laboral, Primera Edición, Bogotá – Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, 2009).

3.3.- En igual sentido, el profesor Luis Armando Tolosa ha expuesto: *“dado que éste supone que la norma es entendida rectamente pero se aplica a un hecho no gobernado por la norma, haciéndole producir efectos no contemplados en ella.”* (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2005, pp. 359).

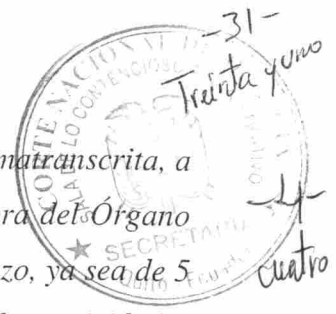
3.4.- Es decir, este vicio no se refiere al entendimiento equívoco de una norma, sino únicamente a que su aplicación no se subsume a los hechos, por lo que es imprescindible que quien recurre basado en este vicio, mencione además de la norma considerada como infringida, la norma que debió ser aplicada correctamente en lugar de aquella. Es necesario también señalar que para la procedencia del caso 5 del artículo 268 del COGEP, la casacionista debe demostrar, entre otros aspectos, la trascendencia del vicio acusado: *“pues los errores sin trascendencia no son causal para casar el fallo, sino aquellas violaciones de la ley que tengan graves repercusiones”* (Resolución No. 89-2011 de 02 de marzo de 2001 dictada dentro del juicio No. 168-98, publicada en el Registro Oficial 323 de 10 de mayo de 2001).

3.5.- Para fundamentar este vicio la casacionista sostiene que el Tribunal de instancia aplicó indebidamente el artículo 71 LOCGE, indicando que este artículo contempla el tiempo para que se configure la caducidad de la facultad de la Contraloría para pronunciarse sobre los actos y determinar responsabilidades, dentro del análisis realizado por el Tribunal *a quo* no aplicó el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto de la interrupción de la caducidad, espíritu otorgado por el Contralor General del Estado, para

evitar que las acciones que ocasionaron perjuicio al Estado queden impunes por el paso del tiempo, alega además, que una vez iniciada la acción de control por parte del organismo técnico, por disposición del art 17 ibídem queda interrumpida la mencionada caducidad. Situación que ha llevado a que el Tribunal de instancia aplique indebidamente los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.6.- En en caso de estudio, revela que el Tribunal de instancia, en uso de sus atribuciones y competencias, en ejercicio de su control de legalidad de los actos administrativos aprecia que ha operado la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado, conforme se desprende de su decisión que, en la parte pertinente, señala que: “ 6.3.- Como se aprecia los accionantes al tiempo de delimitar su pretensión, han esbozado como principal argumento para contradecir la resolución impugnada en el hecho que ésta ha sido emitida cuando la facultad de control de Contraloría General del Estado había caducado. En este contexto, para establecer si el acto impugnado ha sido librado en atención al ordenamiento jurídico vigente o si al contrario adolece de los vicios que los accionantes acusan, el Tribunal reflexiona: 6.3.1.- Al tenor de lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República “(...) Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”, disposición constitucional que recoge el principio de legalidad o de limitación positiva de las competencias de la administración pública, el cual, bajo el marco de este nuevo estado Constitucional de derechos y justiciareconocido en el Ar. 1 de la Constitución de la República, implica la sujeción del accionar de la administración pública no solo a las normas legales sino con mayor razón a las normas constitucionales.- 6.3.2.- Ahora bien, los accionantes sustentan la existencia de la caducidad que alega, en el hecho que Contraloría General del Estado ha inobservado el mandato legal previsto en los artículos 56 y 71 de su Ley Orgánica, disposiciones que en su orden establecen que una vez notificada la predeterminación de responsabilidad civil culposa, la resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, debía ser expedida dentro del plazo de ciento ochenta (180) días y no se lo ha hecho (Art. 56 LOCGE); y, por otro lado que el Órgano de Control contaba con el plazo de siete (7) años para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado y los actos de las personas sujetas a control, así como para determinar responsabilidades, y tampoco lo ha hecho (Art. 71 LOCGE), incumplimientos que argumenta han derivado en la caducidad de la facultad de control del Organismo de Control

-31-
Treinta y uno
cuatro

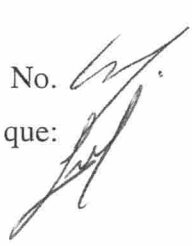


por el simple transcurso del tiempo.- (...) como se aprecia de la letra de la norma transcrita, a efectos de determinar si ha operado la caducidad de la facultad determinadora del Órgano de Control, se debe considerar como punto de partida para contabilizar ese plazo, ya sea de 5 o de 7 años con el que contaba Contraloría, la fecha en que se han producido las actividades o actos que ocasionaron perjuicio a la entidad pública. En esta línea de ideas, dado que en el caso SUB JÚDICE existe pluralidad de accionantes, el Tribunal empezará el análisis de la pertinencia de la acusación in examine, considerando la realidad de cada uno de los actores, así: (...) 6.3.7.- Dentro de esta verdad procesal y en consideración al análisis previo, el Tribunal arriba a la inobjetable conclusión que en efecto se ha producido la CADUCIDAD de la facultad determinadora y resolutoria de Contraloría General del Estado por cuanto al no determinarse la responsabilidad dentro del plazo de CINCO o SIETE AÑOS, según el caso, contados desde la fecha en que se hubieren realizado las actividades o actos observados; ni emitir la resolución en el plazo fatal de CIENTO OCHENTA DÍAS contado desde el día hábil siguiente al de la última notificación con la predeterminación, plazo con el que contaba el Órgano de Control para expedir dicha resolución determinando o desvaneciendo la responsabilidad civil; ocasionó que ésta pierda la competencia en razón del tiempo. Bajo tal premisa, resulta obligatorio para el Tribunal considerar lo dispuesto en el Art. 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma que a la letra ordena que "(...) En todos los casos, LA CADUCIDAD SERÁ DECLARADA DE OFICIO O APETICIÓN DE PARTE, por el Contralor General O POR LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción (...)"

Sobre la base de esta apreciación, el Tribunal a quo aplica el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado toda vez que es una norma que delimita el tiempo en el cual el Órgano de Control puede ejercer tal facultad.

3.7.- Bajo esta premisa, y habiendo verificado que ha operado la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado, el Tribunal de instancia aplica el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para declarar la caducidad de oficio aun cuando dicha alegación no forma parte del libelo de la demanda. Dicha declaratoria conlleva la nulidad del acto administrativo, por haber sido emitido fuera del plazo señalado por la ley.

3.8.- La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, en su Resolución No. 888-2020 de 30 de octubre de 2020, dentro la causa No. 17811-2018-01126 señala que:



“Caducidad que se produce por el mero transcurso del tiempo, esta lectura de la norma guarda coherencia con lo que la caducidad implica, esto es una garantía para el administrado y una presión hacia la Administración para que cumpla con sus obligaciones dentro del tiempo otorgado por la ley: de no hacerlo pierde sus competencias para actuar, situación realmente grave considerando que la justificación de la existencia de la Administración es garantizar el cumplimiento de normas jurídicas que permitan una convivencia social ordenada y que garantice a los ciudadanos ejercer sus derechos de manera plena.”

3.9.- Por otra parte, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su resolución No. 630-2017 señala que: *“CUARTO.- Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo, que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que de no hacerlo, ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aun en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse “ad infinitum” a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República.”*

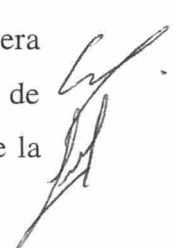
3.10.- Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo

-32-
Trenta y dos
5-
Cinco

determinador de obligaciones y sanciones. Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General del Estado, conforme el artículo 71 de la Ley ibidem, para determinar responsabilidades civiles, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener competencia, para determinar responsabilidades civiles culposas. La institución procesal de la caducidad no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene dicha institución para determinar posibles responsabilidades civiles, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En esta línea de pensamiento, el Tribunal adecuadamente no aplica el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, toda vez que una norma de rango inferior no puede modificar la institución jurídica de la caducidad., lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica. Por estas consideraciones esta Sala considera que el tribunal de instancia ha aplicado debidamente los artículos 71 y 72 de LOCGE al caso concreto, lo cual conlleva a que el recurso se deseche por este extremo.

3.11.- La casacionista acusa a la sentencia recurrida del **vicio de errónea interpretación de los artículos 56 y 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.** Cabe recordar que este vicio, en palabras del profesor Luis Armando Tolosa consiste en: *“Se trata de la exégesis equivocada de la norma en su contenido mismo, independientemente de las cuestiones de hecho debatidas en la sentencia y del caso que trata de regular. La norma jurídica es la que gobierna el asunto, pero en sentido diverso, por lo tanto, yerra en el enfoque verdadero de ella, en su espíritu y alcances. Hay entonces insuficiencia del juicio o exceso al formularlo”* (Luis Armando Tolosa Villabona, *Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia*).

3.10.- Para fundamentar el recurso por este vicio, el casacionista transcribe ciertas partes de la sentencia recurrida, así como el texto de los artículos 56 y 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y sostiene que el Tribuna de instancia interpreto de manera errónea el artículo 56 de LOCGE ya que la mencionada no contempla ningún tipo de caducidad de las facultades de la Contraloría y que no existe la figura de la caducidad de la



facultad resolutoria, pues esta no se encuentra en ninguna parte de la normativa legal vigente.

3.11.- En igual sentido la casacionista, respecto de la errónea interpretación del artículo 85 de LOCGE, arguye que el contenido del artículo 85 de la LOCGE es claro y no amerita interpretación extensiva, al establecer que la denegación tácita opera en el caso de que no se hayan expedido las resoluciones dentro del plazo previsto para hacerlo, de lo que se desprende que la norma no contempla ninguna condición para su aplicación, por lo tanto el tribunal de instancia interpreta erróneamente la disposición legal de la denegación tácita.

3.12.- En concreto, a criterio del casacionista, existe errónea interpretación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado por el hecho de que la norma referida no dispone la pérdida de competencia del Organismo de Control y que, en este sentido de igual forma, se habría interpretado erróneamente la denegación tácita contenida en el artículo 85 ibídem, al no existir una respuesta por parte de la entidad de control, dentro del plazo establecido en el la ley, quedando en firme la predeterminación de la responsabilidad civil.

El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala:

“La resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación. Si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación.

La resolución original confirmará o desvanecerá total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en esta Ley, y en el reglamento que para el efecto dicte el Contralor General.”
(Énfasis agregado)

El artículo 85 ibídem dispone:

“Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre *impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro*, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley; sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el artículo 212 (212) de la Constitución Política de la República.” (Énfasis agregado)

-33-
Trinta y tres
6-
Seis

3.13.- En el caso que nos ocupa, esta Sala no puede aceptar tal alegación, dado que el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se refiere a la denegación tácita en los casos de impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro. Como se ha manifestado, el artículo 85 de la LOCGE establece el efecto de denegación tácita ante la falta de pronunciamiento por parte de la entidad en casos de impugnaciones que en sede administrativa se realicen en contra de responsabilidades civiles culposas o en reconsideraciones de órdenes de reintegro. En ambos casos hacen referencia a procedimientos administrativos impugnatorios o de segundo orden, como por ejemplo el regulado en el artículo 60 y siguientes del mismo cuerpo legal.

3.14.- A diferencia de las impugnaciones, el trámite referido en los artículos 53.1 y 56 de la LOCGE consiste en un procedimiento administrativo formativo o de primer orden, que concluye con la emisión de la confirmación o no sobre la predeterminación de responsabilidad civil culposa. La diferencia entre estos procedimientos es clara, en palabras del profesor argentino Cassagne, quien indica: *“Existen diversos tipos de procedimientos administrativos, según que ellos se refieran a la fiscalización interna (procedimientos de los órganos de control), al nacimiento de los actos administrativos (procedimiento de formación), o a su impugnación (procedimiento recursivo)”*. [Juan Carlos Cassagne, Derecho Administrativo Tomo II (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2002), 516].

3.15.- Con estas consideraciones, esta Sala advierte que lo que ha operado es la caducidad, mas no una denegación tácita, como afirma la casacionista. En tal sentido, es necesario que cumplido el plazo 56 de la LOCGE, se declare la caducidad del procedimiento administrativo regulado por dicha disposición, a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica. La Corte Constitucional, sobre la seguridad jurídica se ha pronunciado en el siguiente sentido: *“es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente.* (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-13-SEP-CC, caso No. 1975-11-EP, entre otras)

3.16.- Precisamente para lograr una verdadera seguridad jurídica que les permita a los ciudadanos tener plena certeza de la aplicación de las normas jurídica pertinentes a cada

situación jurídica por parte de las autoridades competentes, es fundamental dejar claro que el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala el tiempo dentro del cual debe cumplirse la actividad de establecimiento o determinación de la responsabilidad civil culposa, la cual no puede superar los ciento ochenta días, contados a partir del siguiente día hábil al de la notificación con la glosa o predeterminación civil. A diferencia del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, toda vez que dicho artículo aplicaría si el administrado hubiese ejercido su derecho de impugnación, a través de los recursos que determina la ley.

3.17.- Encontrándonos por tanto en un procedimiento formativo o de primer orden y no en uno de carácter impugnatorio, por lo que el Tribunal a quo ha interpretado de manera acertada los artículos 56 y 85 al momento de absolver el cargo presentado por el casacionista en la sentencia recurrida.

3.18.- Es importante señalar que el procedimiento de control de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado se construye a través de una secuencia de etapas sistemáticas y regladas, las cuales concluyen con la emisión del acto de determinación o desvanecimiento de responsabilidades. Cada una de estas fases procedimentales se encuentra plenamente identificadas y normadas en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, estableciéndose un tiempo específico para su sustanciación y resolución. De tal suerte, dicho procedimiento de control debe someterse a los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la Republica; y, fundamentalmente en su sustanciación debe garantizarse el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de los servidores auditados.

3.19.- Con las consideraciones expuestas, la sentencia recurrida declaró la nulidad del acto administrativo impugnado por haberse notificado la resolución confirmatoria de responsabilidad civil fuera del plazo fatal previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma ésta que concede al ente de control el plazo de 180 días para expedir la resolución de determinación, contados desde la última notificación de la predeterminación. Para resolver dicha declaratoria, el Tribunal de instancia ha interpretado debidamente el artículo 56 que refiere al plazo improrrogable que tenía la Contraloría General del Estado para notificar la determinación de la responsabilidad civil solidaria.

3.20.- Por este motivo, esta Sala Especializada de casación concuerda con el Tribunal de instancia cuando en el considerando 6.3.3.2 de su sentencia, determina lo siguiente: "(...)



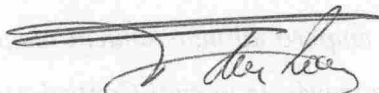
7-
Siete

Ahora bien, conforme lo alegado por los accionantes, reconocido por la misma Contraloría General del Estado y contrastado con los hechos probados y constancias procesales de respaldo, se verifica que mediante Oficios Nro. 0000238-DR4-DPL-AE (fs. 70 a 71 vta.); 0000242-DR4-DPL-AE (fs. 79 a 80 vta.); 0000240-DR4-DPL-AE (fs. 88 a 89 vta.); y, 0000244-DR4-DPL-AE (fs. 97 a 98 vta.), todos ellos de fecha de 16 de julio de 2013, se ha comunicado a los accionantes y otros administrados, con la “predeterminación de responsabilidad civil culposa”, corroborándose del texto de la propia resolución impugnada, que la última glosa predeterminada han sido notificada a la hora accionante Galo Vinicio Escudero Sánchez, en fecha 11 de septiembre de 2013, fecha que el Organismo de Control debió considerar a efectos de dar cumplimiento al plazo determinado en el Art. 56 de la LOCGE, pues conforme la letra de la norma, que quedó transcrita en líneas preliminares, al existir responsables solidarios, el plazo de ciento ochenta días para expedir la resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, debía contabilizarse desde la “(...) última fecha de la notificación (...)”, empero tal mandamiento legal, la Resolución No. 9338 (fs. 6 a 11 y 101 a 106) impugnada, a través de la cual Contraloría General del Estado se ha pronunciado determinando “responsabilidad civil culposa” en contra de los hoy actores y otros, ha sido emitida recién en fecha 02 de febrero de 2017, y notificada a los accionantes Max Vicente González Merizalde, el 11 de junio de 2018; a Helga Maricela Veintimilla Gallo, el 10 de junio de 2018; a Beatriz Eladia Aguilar Jaramillo, el 11 de junio de 2018; y, a Galo Vinicio Escudero Sánchez, el 12 de junio de 2018 (fs. 107, 108, 109 y 110), de lo cual, y de la simple constatación visual, se establece de manera evidente que la referida Resolución ha sido emitida y notificada desbordando extensamente el plazo otorgado legalmente al Organismo de Control para pronunciarse “determinando una responsabilidad civil culposa” (Art. 56 LOCGE), y por ende, es evidente que Contraloría General del Estado ha emitido la resolución atacada cuando ya se ha producido la caducidad de su facultad resolutoria, en virtud de lo cual, al haberse producido tal caducidad, procede declarar ilegal y nula a la Resolución No. 9338, de 02 de febrero de 2017, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado y notificada a los accionantes entre el 10 y 12 de junio de 2018, esto es, luego de transcurrido más de un año desde su emisión. (...)

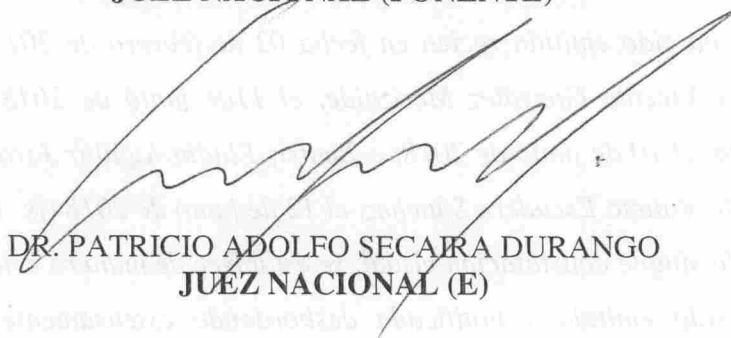
De lo expuesto, la Sala Especializada aprecia que, en el caso que nos ocupa, la entidad recurrente no ha logrado justificar los vicios denunciados, lo cual determina que su recurso sea improcedente.

III.- DECISIÓN

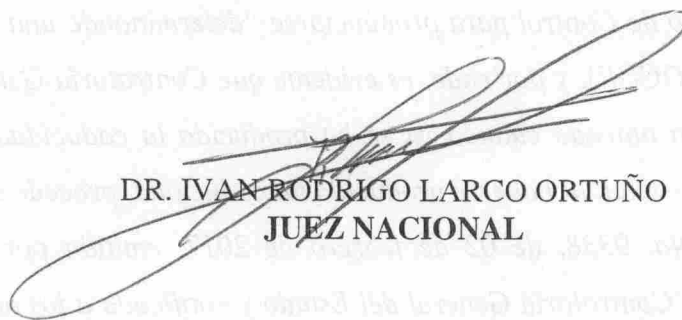
Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por el Director Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 20 de noviembre del 2019, a las 08h24, por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja dentro del juicio No. 11804-2018-00328.- **Notifíquese y devuélvase.-**



**RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
JUEZ NACIONAL (PONENTE)**



**DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (E)**



**DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL**

Juicio No. 11804-2018-00328

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.

Quito, jueves 24 de junio del 2021, las 16h47. **VISTOS.-** En lo principal se dispone: 1) La entidad recurrente Contraloría General del Estado, mediante escrito de fecha 11 de junio de 2021, las 14h46, solicita "...dentro del término legal, de conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos, solicito se amplíe la sentencia...", con dicha petición el 16 de junio de 2021, las 09h47 se corrió traslado a la parte contraria, por el término de cuarenta y ocho horas, la misma que hasta la fecha de la emisión del presente auto no se ha pronunciado, encontrándonos en estado de resolver lo pertinente, esta Sala considera:

PRIMERO: El Art. 253 del Código Orgánico General de Procesos, preceptúa que: "*La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas.*".

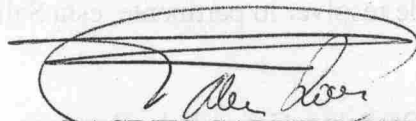
SEGUNDO: La ampliación procede cuando no se hubieren resuelto los puntos de la controversia o exista omisión de la decisión sobre frutos, intereses, o costas procesales.

TERCERO: El recurrente solicita ampliación en el sentido de que: "*... Los Jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante la sentencia citada, rechazaron el recurso de casación propuesto por la Contraloría General del Estado, (...) en contra de la sentencia de fecha 20 de noviembre de 2019 (...) en el cual se confirmó la responsabilidad solidaria en contra de los administrados; argumentando que no existe errónea interpretación de los artículos 56 y 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como la aplicación indebida de los artículos 71 y 72 de la Ley ibídem, por falta de aplicación del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, por el Tribunal A quo; sin hacer análisis del alcance de la denegación tacita o silencio administrativo negativo y la interpretación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado...*".

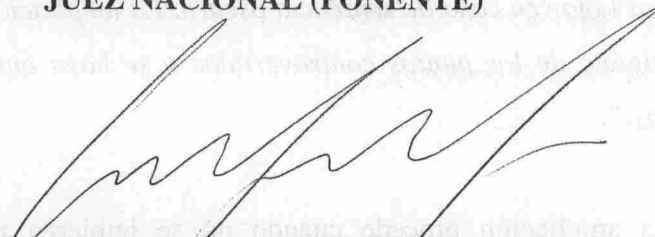
Al respecto, este Tribunal observa que lo manifestado por la Contraloría no tiene asidero, en virtud de que dicho cargo fue analizado en la sentencia en los numerales 3.11 al 3.19. En suma, se reveló que no existió una errónea interpretación de la norma en cuestión porque el

40 -
Cuarenta
- 09 -
Nueve

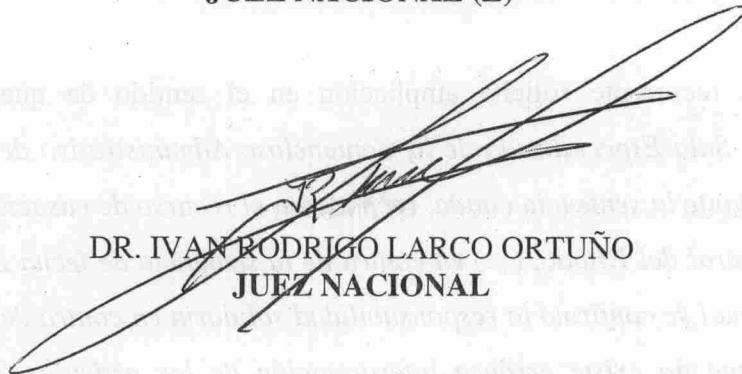
artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado hace referencia a procedimientos administrativos impugnatorios o de segundo orden; y, no, a un procedimiento formativo o de primer orden, como sí lo hace el artículo 56 ejusdem, por tanto el contenido del fallo es suficientemente explícito, claro e inteligible que no cabe duda respecto a la decisión adoptada, debido a que se encuentra debidamente motivado y conforme a derecho, sin ser necesarias otras consideraciones, se desecha la petición de ampliación formulada por la recurrente Contraloría General del Estado.- **Notifíquese.-**



**RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
JUEZ NACIONAL (PONENTE)**



**DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (E)**



**DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL**