



RESOLUCION N. 601-2021

Juicio No. 17811-2018-01730

JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL
(PONENTE)

AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

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

Quito, miércoles 28 de julio del 2021, las 14h45. **VISTOS:** Avocamos conocimiento del expediente en virtud de lo siguiente:

i. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 182 determina que la Corte Nacional de Justicia estará integrada por veintiún jueces, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un período de nueve años. El Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 172 establece que la Corte Nacional de Justicia tendrá su sede en la ciudad de Quito y ejercerá su jurisdicción en todo el territorio nacional.

ii. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

- a. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución N°. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
- b. La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución N°. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
- c. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios N°. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

iii. Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 2 de junio de 2021, constante a fojas 27 del expediente, el Tribunal competente para conocer este recurso de casación se encuentra conformado por los jueces nacionales: Milton Velásquez Díaz en calidad de ponente, Fabián Racines Garrido y Iván Larco Ortuño.

iv. En virtud de las consideraciones antes expuestas, el Tribunal que suscribe la presente causa

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Milton Enrique Velásquez Díaz', written over a horizontal line.

tiene potestad jurisdiccional y competencia para resolver el presente recurso acorde al numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y del artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, y siendo el estado de la causa el de resolver, se considera:

I Antecedentes

1.1 Con memorando No. ARCH-DAHCE-2015-0153-ME, de fecha 28 de mayo de 2015, el Director de Auditoría de Hidrocarburos y Control Económico (e) informó que al 31 de marzo de 2015, Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta no presentó los balances, detalles de bienes, equipos e instalaciones amortizables y activos fijos depreciables al 31 de diciembre de 2014, haciendo presumible el incumplimiento de la obligación contenida en la letra n) artículo 31 de la Ley de Hidrocarburos.

1.2 Con base en el referido informe, se instauró el expediente administrativo No. 0096-2017-DAJ-JM, mediante acto de inicio de fecha 5 de julio de 2017, siendo notificado el mismo día. Luego del trámite correspondiente, con acto de fecha 1 de agosto de 2017, el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero resolvió imponer a Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta una multa de 10 remuneraciones básicas unificadas. Sobre esta sanción se interpuso recurso de reposición el 28 de agosto de 2017.

1.3 Dicho recurso fue denegado con acto de 23 de octubre de 2017 emitido por la misma autoridad. Ante ello, el 13 de noviembre de 2017 se interpuso recurso de apelación de lo decidido por la entidad, el mismo que fue denegado por la Directora de Patrocinio Legal de la Coordinación General Jurídica y delegada del Ministro de Hidrocarburos con resolución No. MH-COGEJ-2018-0003-RES de e 11 de enero de 2018.

1.4 Ante lo resuelto, el demandante interpuso ante la misma entidad administrativa el recurso extraordinario de revisión el 20 de junio de 2018. Sobre este recurso, la Directora de Patrocinio Legal de la Coordinación General Jurídica y delegada del Ministro de Hidrocarburos emitió la resolución No. MH-COGEJ-2018-0111-RES de fecha 20 de agosto de 2018, inadmitiendo a trámite el mismo.

1.5 Con tales antecedentes, Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta propuso una acción subjetiva, impugnando los actos administrativos precedentes, y solicitando que en



sentencia se declare la nulidad e ilegalidad de estos y se ordene el archivo del expediente sancionador instaurado en su contra. Para ello demandó al Ministro de Energía y Recursos Naturales no renovables (Ministro de Hidrocarburos), al Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y al Procurador General del Estado.

1.6 Luego del trámite correspondiente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió la sentencia de fecha 27 de noviembre de 2019, las 12h26, cuyo la voto de mayoría aceptó parcialmente demanda interpuesta, dejando únicamente sin efecto la resolución No. MH-COGEJ-2018-0111-RES de fecha 20 de agosto de 2018 que inadmitió el recurso extraordinario de revisión propuesto por la ahora accionante. En el voto salvado, se declaró además la caducidad de la facultad sancionadora y de sus actos consecuentes.

1.7 Con fecha 7 de enero de 2020, la compañía demandante interpuso recurso de casación en contra de la sentencia de mayoría, alegando errónea interpretación del artículo agregado quinto del artículo 78 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, acorde a la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

1.8 Dicho recurso fue admitido con auto de 12 de junio de 2020, las 13h32, por la conjuenza nacional Hipatia Ortiz Vargas. Una vez conformado el tribunal de sustanciación, se convocó a la audiencia de fundamentación del recurso, la cual se celebró el día 15 de julio de 2021 a las 15h00.

II Validez procesal

2.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda afectar la validez procesal. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

III Argumentos de las partes

3.1 En la especie, la recurrente alegó la errónea interpretación del artículo agregado quinto del artículo 78 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, acorde a la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos. En el recurso, se manifestó que:

3.1.1 El tribunal *a quo* señaló que en el artículo invocado no se establece expresamente que en dicho término debe notificarse la resolución;

3.1.2 El vicio se produce cuando los jueces del tribunal *a quo* consideran que por cuanto el dictado de la resolución sancionatoria se dio el día 1 de agosto de 2017, no existió caducidad; no obstante, el acto impugnado fue notificado el 8 de agosto de 2017, y solo en esa fecha podía considerarse como válido.

3.2 En la audiencia de fundamentación del recurso, celebrada el día 15 de julio de 2021 a las 15h00, se indicó lo siguiente:

3.2.1 La recurrente alegó que existe caducidad dado que la administración se manifestó fuera del término en que le correspondía. Que el acto administrativo se ha notificado fuera de los diez días que establece la ley, que no es el mero hecho de una fecha. Que se evidencia que únicamente el acto administrativo fue eficaz con el acto de notificación, hecho que le permite tener validez. Ello fue el 8 de agosto de 2017 y no el 1 de agosto, como se establece en la sentencia. Hizo hincapié que la eficacia se da con la notificación, añadiendo que solo el acto eficaz tiene la capacidad de crear un vínculo. Por último, indicó que la Corte Nacional de Justicia ha señalado que el acto que no se notifica, es inexistente.

3.2.2 La entidad demandada, ejerciendo su derecho de contradicción, ha señalado por su parte que la entidad puede notificar las actuaciones hasta diez días luego de emitidos, y que la actuación fue notificada alrededor de siete días luego de emitidas. Que lo único que busca el recurrente es la impunidad de las sanciones administrativas, puesto que las actuaciones se han realizado dentro de los términos, y que la notificación se hizo siete días después. Que la norma jurídica en análisis se refiere a la emisión y que el acto fue emitido dentro de los diez días sin señalar un término para realizar la notificación, pero que acorde lo prevé el ERJAFE como norma supletoria, facultaba a la administración para notificar dicha resolución en el término de diez días. Por lo tanto, no existe el vicio acusado por el casacionista.

3.2.3 En su réplica el casacionista ha indicado que, desde una posición doctrinaria y



jurisprudencial, la notificación no puede ser considerada una mera fecha. Que en esta especie, el acto administrativo ha sido dictado fuera del término y que por lo tanto hay nulidad de pleno derecho.

3.2.4 En su contrarréplica la entidad demandada sostuvo que se actuó que se actuó conforme al ERJAFE, y que era la norma plenamente aplicable al caso.

IV Consideraciones de este tribunal

4.1 De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto se considera que la causal invocada es la contenida en el numeral quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos por errónea interpretación del artículo agregado quinto del artículo 78 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. A continuación este tribunal se dispone a resolver los puntos controvertidos:

Análisis de la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por errónea interpretación del artículo innumerado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

4.2 La disposición legal invocada es el artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos cuyo texto, conforme la reforma promulgada en el Registro Oficial Suplemento 244 de 27 de julio de 2010, indica lo siguiente:

“Para la imposición de las sanciones referidas en este Capítulo, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero observará el siguiente procedimiento:

Inmediatamente a la verificación del incumplimiento del contrato o del hecho que genera la sanción, el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero dispondrá el inicio del proceso y notificará al sujeto de control, concediéndole el término de diez días para que presente las pruebas de descargo. Expirado dicho término, el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero emitirá, dentro del término de diez días la resolución correspondiente en forma motivada”.

4.3 Tal como se ha señalado en los acápites 3.1 y 3.2, el casacionista estima que la

interpretación errada del invocado artículo proviene del siguiente razonamiento del tribunal a quo:

“(...) d) Se ha verificado que la resolución sancionatoria que obra de fjs. 44 a 49 del expediente administrativo, fue emitida el 1 de agosto de 2017, esto es, dentro del término de 10 días establecido mandatoriamente en el art. (5) agregado a continuación del art. 78 de la Ley de Hidrocarburos, por lo que no se ha demostrado que la ARCH hubiere emitido la resolución sancionatoria fuera del término legal y, por ende, no prospera la caducidad alegada por el accionante, en el sentido de haberse pronunciado la ARCH sin competencia en razón del tiempo. Nótese que el art. (5) ya citado señala clara y expresamente que la administración pública emitirá en el término de diez días la resolución correspondiente, y, no establece que en dicho término deberá haberse notificado la resolución, por lo que, atendiendo el tenor literal de la referida disposición, cabe señalar que la ARCH emitió la resolución respectiva dentro del término legal. Por otro lado el art. 126 numeral 2 del ERJAFE establece el término en el cual debe notificarse un acto administrativo: “Notificación.- 2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente, así como la expresión de las acciones contencioso administrativas y el plazo para interponerlas”, por lo que, en el caso en cuestión las partes han afirmado que el acto impugnado fue notificado el 8 de agosto de 2017, y por tanto, éste se ha verificado que se encontraba notificado dentro del término expreso determinado por el ERJAFE (...)”.

[Lo destacado es nuestro]

4.4 Aduce que hay errónea interpretación en este fragmento pues, tal como lo explicó en su fundamentación, la falta de notificación del acto administrativo impugnado carecía de validez y eficacia en el día que fue emitido, y por lo tanto la administración se pronuncia fuera del término.

4.5 En relación a esta causal alegada, la jurisprudencia nacional consideró que esta “se refiere a errores o vicios in iudicando, esto es, cuando el juez de instancia elige mal la norma, utiliza



una norma impertinente o cuando se le atribuya a una norma de derecho un significado equivocado. Si la sentencia viola conceptos de una ley sustantiva o de fondo, hay un error de juicio del juzgador.” [Corte Suprema de Justicia, Sala de Social y Laboral, G. J. No. XCV, Serie 16, de 22 de junio de 1994]

4.6 De las formas de incurrir en un error *in iudicando*, se encuentra el vicio de errónea interpretación de normas de derecho, sobre lo cual la jurisprudencia ha intentado generar un criterio univocista en lo relacionado a la errónea interpretación al decir que:

“La interpretación errónea se determina porque existe una norma legal cuyo contenido o significado se presta a distintas interpretaciones, y el tribunal al aplicarla, siendo aplicable al caso (pues si no lo es habría indebida aplicación) le da la que no corresponde a su verdadero espíritu. Es decir, esa interpretación errónea se refiere a la doctrina sostenida por el tribunal con motivo del contenido del texto legal y sus efectos, con prescindencia de la cuestión de hecho, o sea, sin discutir la prueba de los hechos y su regulación por esa norma.” [Corte Suprema de Justicia, Sala de Contencioso Administrativo, Resolución No. 212-99, dentro del juicio No. 291/98, G. J. No. 1999, Serie 17, de 8 de julio de 1999, pág. 271]

4.7 Por último y en esa línea de ideas, el doctrinario Andrade Ubidia ha indicado que: “El recurrente debe señalar en forma concreta y detallada de qué manera se han transgredido las normas de derecho invocadas, según la causal alegada; en efecto, se puede distinguir: (...) e) Finalmente, con relación a la causal primera, debe señalarse (...) cuál (es) la correcta interpretación de derecho sustancial”. [Santiago Andrade Ubidia, La casación civil en el Ecuador (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Andrade y Asociados, 2005), 203]

4.8 Además, no basta con señalar *in genere* el vicio, sino que es necesario especificar las razones para tales afirmas, esto es en el caso que nos acomete, en qué consiste la errónea interpretación de una norma determinada y cuál debió ser la correcta interpretación [Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución No. 552 de 4 de noviembre de 1999, las 09h50, dentro del juicio No. 283-96 R.O. No. 348 de 28 de diciembre de 1999]

4.9 En suma, el cargo de errónea interpretación de norma de derecho como vicio *in iudicando*

exige: a) identificar la norma legal; b) indicar cuál era el sentido de la norma o normas legales acusadas; c) señalar cuál debió ser la correcta interpretación de la mentada norma; y, d) señalar el efecto en la parte dispositiva, esto es, la aplicación o inaplicación de normas a causa de esta errónea interpretación.

4.10 En primer lugar, la disposición jurídica se encuentra plenamente identificada. Además, el fragmento acusado de errónea interpretación, que es el considerando citado en el párrafo 4.3, con lo que se cumple el primer y segundo elemento antes mencionado. En resumen, el tribunal *a quo* estima que el lapso para resolver, regulado en la disposición cuyo yerro hermenéutico se acusa, obliga exclusivamente al dictado o emisión del acto administrativo y no a su notificación, pues para ello existe un plazo distinto regulado en el artículo 126.2 ERJAFE.

4.11 Durante las distintas intervenciones escritas y orales del casacionista, ha manifestado que el cabal cumplimiento del artículo innumerado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, exige que la resolución sancionatoria sea notificada dentro del término de diez días después de las pruebas de descargo, caso contrario el acto administrativo carecería de validez y eficacia. Ha argumentado que ello incidió en la decisión de la causa, pues impidió que se declare la nulidad del acto administrativo de imposición de multa, también impugnado en su demanda. Con ello se encuentra cumplidos los elementos tercero y cuarto para la correcta fundamentación de este vicio.

4.12 Con tales elementos claramente identificados, corresponde en primer lugar pronunciarse sobre el acto administrativo y la incidencia de la falta de notificación. En su fundamentación, la parte casacionista ha argumentado que la falta de notificación del acto emitido el 1 de agosto de 2017 afectó a su validez y a su eficacia. Esta Sala disiente de la posición del recurrente, pues la notificación del acto no es un requisito para que un acto administrativo sea válido o no, sino exclusivamente está relacionado con la producción de efectos del mismo.

4.13 En dicho sentido, la Corte Suprema de Justicia argentina se ha referido, indicando que: *“el acto administrativo sólo puede producir sus efectos propios a partir de la notificación al interesado y que la falta de notificación dentro del término de vigencia de la ley no causa anulación del acto en tanto no hace a su validez sino a su eficacia”* [Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, Fallos 324:4289]. Por lo tanto, la falta de notificación del acto de imposición de multas no generará nulidad o anulabilidad que vayan en desmedro de su validez.



En este extremo, el razonamiento del casacionista es incorrecto y no puede prosperar.

4.14 Sin embargo, la mera emisión o dictado de un acto administrativo no es suficiente para lograr evitar interrumpir el lapso de caducidad, sino que es necesaria la notificación del mismo, por razones de seguridad jurídica [Manual Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo sancionador. Parte General* (Cizur Menor: Aranzadi, 2017), 752]. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo español, indicando que:

“Es asimismo doctrina jurisprudencial reiterada... que el cómputo del plazo de posible caducidad que ha de mediar entre la iniciación del expediente y la resolución que lo ponga fin no puede considerarse válidamente interrumpido en la fecha en que figure adoptada dicha resolución, sino en aquella en que la misma haya sido notificada al interesado, tal como imponen indeclinables garantías exigibles a favor del administrado, que no permiten el que, sobre la base de una presunción de legalidad en el actuar de la Administración, se conceda efecto interruptivo a una resolución de la misma sin proyección “ad extra” y consiguiente puesta en conocimiento del interesado, a excepción del especialísimo supuesto - que no es el de autos - de que fuese apreciable una actitud injustificada claramente obstativa por parte del administrado en el recibo de la notificación”. [Tribunal Supremo español. Sala de lo Contencioso Administrativo. STS 3115/2000 de 12 de abril de 2000]

4.15 En consecuencia, aunque el acto de imposición de multas es válido por su emisión, la presunción de legalidad que lo reviste no es suficiente para evitar que el lapso de caducidad siga su curso, en razón de que la necesidad de proteger las legítimas expectativas del administrado de recibir una decisión absolutoria o condenatoria en el plazo o término fijado por el ordenamiento jurídico para la misma, siendo en este caso el lapso establecido en el artículo agregado quinto a partir del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos.

4.16 El tribunal *a quo* estima que no prospera la caducidad alegada por cuanto el dictado del acto administrativo fue realizado dentro del término que la disposición invocada menciona, pero que su notificación se realizó de manera posterior, dentro del lapso establecido en el artículo 126 número 2 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. El yerro hermenéutico de la sentencia impugnada radica en considerar que un plazo de caducidad se logra interrumpir con la sola emisión del acto administrativo concreto, o visto de otra manera,

que a cada plazo de caducidad hay que agregarle los días que la normativa jurídica establezca para la notificación del mismo, para que pueda tener operatividad práctica.

4.17 Como se desprende de la jurisprudencia extranjera citada, la correcta interpretación de las disposiciones que establecen plazos de caducidad es que se produce el efecto de terminación anormal del procedimiento administrativo (en este caso, sancionador) cuando el acto administrativo no es notificado al interesado en el plazo que tales disposiciones prevén, pudiendo por tanto incurrirse en caducidad incluso cuando el acto ya fue emitido pero no debidamente comunicado.

4.18 En consecuencia, se encuentra demostrada la errónea interpretación del artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, en el contexto de la causal quinta del artículo 268 del COGEP.

V. Sentencia de mérito.

5.1 Por regla general, la competencia de los jueces casacionales se limita a revisar la corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que puedan valorar las pruebas por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas [Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019].

5.2 Sin embargo, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente en relación a la facultad establecida en el artículo 16 de la Ley de Casación (actual 273 del COGEP):

“(...) cuando la Corte Nacional emite una sentencia de mérito corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorar correctamente la prueba que obra de autos.”

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 525-14-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 42; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 550-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 27.

5.3 En vista que se ha verificado la configuración de una de las causales de casación y que, por



tanto, se debe dictar una sentencia sustitutiva. Para ello, cabe mencionar que este tribunal hace suyas la relación y análisis efectuados en la sentencia de mayoría impugnada, tanto en lo referente a las consideraciones generales del presente juicio, así como al pronunciamiento de las excepciones detalladas en los considerandos de antecedentes y fundamentos de derecho, y lo manifestado en la audiencia preliminar, audiencia de juicio y análisis jurídico, y las letras: A, A.i, A.ii, y A.iii (en sus acápite a y b), cuya argumentación es suficiente y adecuada para resolver tales puntos controvertidos. Además, en la presente decisión se ha razonado sobre la corrección de varios puntos de la sentencia remitida (al absolver la quinta causal casacional). A fin de cumplir con el estándar de motivación *per relationem* establecido por la Corte Constitucional en la sentencia 1898-12-EP/19 (párr. 29), se menciona:

5.3.1 Sobre la inadmisión del recurso de revisión, esta Sala coincide con la valoración probatoria documental que realiza el tribunal *a quo* para concluir que el recurso de revisión interpuesto estaba fundamentado, conteniendo una referencia a la causal a) del artículo 178 del ERJAFE, explicando el error de derecho alegado. Por ello, la inadmisión es contraria derecho, y debió ser conocida en fondo por la autoridad administrativa.

5.3.2 Sobre el recurso de apelación interpuesto en sede administrativa, esta Sala también coincide con el tribunal *a quo* al señalar que el acto administrativo que deniega el recurso de apelación contiene una relación circunstanciada de los hechos ocurridos y que se le concedió al recurrente el tiempo oportuno para ejercer su derecho a la defensa.

5.4 En este punto, corresponde centrarnos por tanto en el análisis del expediente administrativo No. 0096-2017-DAJ-JM, cuyas copias certificadas constan en un cuerpo adjunto al proceso de primer nivel. Así, a fojas 2-3 del mismo consta el acto de inicio de fecha 5 de julio de 2017, el que fue notificado el mismo día a Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta conforme se desprende de la boleta de fojas 4-5.

5.5 A fojas 6-18 consta el escrito presentado por el liquidador y representante legal de Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta en liquidación, por medio del cual presentó sus descargos al inicio del expediente sancionatorio y anunció los medios probatorios de los que se creyó asistido. Dicho documento fue presentado el día 19 de julio de 2017; es decir, dentro de los diez días del artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la

Ley de Hidrocarburos.

5.6 A fojas 44-49 consta la resolución de fecha 1 de agosto de 2017, por medio de cual el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero impuso la multa de diez remuneraciones básicas unificadas a Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta en liquidación. Conforme el documento de fojas 60 del expediente administrativo, dicha resolución fue notificada el día 8 de agosto de 2017.

5.7 De lo anterior se desprende que el acto sancionador fue emitido al noveno día de expirado el término para presentar pruebas de descargo, es decir, dentro del término establecido en el artículo innumerado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, no obstante fue notificado siete días después, ya fuera de dicho lapso.

5.8 Ante estos hechos, cabe indicar en primer lugar que los plazos de todo procedimiento administrativo revisten de obligatoriedad, lo que a decir del maestro Cassagne, es *“el deber de cumplir los plazos del procedimiento e implica la consiguiente facultad para exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial”*. Empero, ello no implica *per sé* que todo plazo es perentorio o inmodificable, pues tal como señala este autor *“No ha de confundirse (la obligatoriedad) con la “perentoriedad”, la cual supone la caducidad o decaimiento del derecho que ha dejado de utilizarse ni tampoco con la llamada improrrogabilidad que se refiere a la posibilidad de extender o ampliar los plazos fijados”*. [Juan Carlos Cassagne, “Los plazos en el procedimiento administrativo”, *ED 83-897*, p. 898-899]

5.9 No obstante, en el derecho administrativo sancionador se impone como necesaria la existencia de la caducidad del procedimiento como un *“modo anormal de finalización del procedimiento administrativo determinado por su paralización durante el tiempo que se establezca, por no haber tenido lugar los actos procesales durante el ese plazo por parte del órgano al que le corresponde impulsar la prosecución”*. Y como ha manifestado la doctrina española *“tiene, por lo tanto, su fundamento, en presupuestos objetivos de salvaguardar el principio de seguridad jurídica y poner fin la situación de pendencia e incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña”*, lo cual se conecta con lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Nacional. [Abogacía del Estado, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador Tomo I* (Cizur Menor: Aranzadi, 2013), 477]



5.10 En concordancia, la doctrina especializada estima improcedente cualquier interpretación que señale la no caducidad de ciertos procedimientos sancionadores, al tenor de lo siguiente:

“No parecen de recibo las interpretaciones jurisprudenciales que declaran no caducables los expedientes sancionadores en determinados ámbitos. No sólo por la posible implicación del principio constitucional de seguridad jurídica sino – sobre todo – porque es una garantía prevista en la Ley básica, cuya aplicación no pueden eludir las administraciones en los procedimientos iniciados de oficio y restrictivos de derechos (y especialmente en los sancionadores)”. [Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, *Derecho administrativo sancionador*, 750]

5.11 En el caso ecuatoriano, la protección del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución, con la consecuente prohibición de incertidumbre sobre el resultado de un procedimiento diseñado para emitir actos de gravamen, hace que todo expediente administrativo sancionador requiera una determinación de lapso de caducidad, con la consecuente finalización anormal del mismo en caso de que el plazo o término no sea respetado por la autoridad administrativa.

5.12 A continuación, cabe preguntarnos si el plazo contenido en el artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos corresponde a un plazo de caducidad del procedimiento o expediente administrativo. Para ello, hay que considerar en primer lugar que el artículo siguiente (agregado sexto) regula la caducidad de la *“potestad sancionadora o de control”*.

5.13 Cabe recordar que esta Sala ya ha indicado anteriormente que cabe distinguir entre la caducidad de la potestad sancionatoria (o también llamada prescripción en otros ordenamientos), de la caducidad del procedimiento o del expediente. La primera se refiere al período de tiempo que goza una Administración para ejercer la potestad sancionadora frente a una infracción, transcurrido el cual, dicha potestad caduca. Por otro lado, la segunda sucede una vez que, ejercida por la Administración la potestad para sancionar mediante la instrucción del oportuno expediente, transcurre el tiempo fijado en la legislación para dictar resolución en cuyo caso debe proceder al dictado de la resolución que declare la misma y ordene el archivo de las actuaciones [Abogacía General del Estado, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, 477].

5.14 No son equiparables el lapso que tienen las administraciones públicas para ejercer su

potestad de sanción (caducidad de la potestad) con el lapso máximo en el que deben resolver un expediente concreto, una vez iniciado o abierto (caducidad del procedimiento). El primero será, por fuerza de la lógica, mayor al segundo. La infracción del primero traerá como consecuencia la extinción de la responsabilidad del agente público o privado sujeto a control, mientras que la trasgresión del segundo traerá como consecuencia solamente la terminación anormal de ese expediente concreto.

5.15 Visto el tenor literal del artículo agregado sexto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, este regula la caducidad de la potestad sancionadora, que como hemos visto es distinta a la caducidad del procedimiento o expediente, no siendo por tanto aplicable al procedimiento analizado.

5.16 Por cuanto la Ley de Hidrocarburos no contiene otra disposición que expresamente señale el lapso de caducidad del procedimiento administrativo sancionador, la prohibición de tener en incertidumbre al administrado y el consecuente respeto a su derecho a la seguridad jurídica impone que el obligatorio término del artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos tenga además carácter de perentorio, conduciendo a la caducidad del expediente en caso de infracción.


5.17 Tomando en consideración que la caducidad del procedimiento solo puede ser interrumpida por un acto sancionador debidamente notificado, conforme se desarrolló en el análisis del recurso de casación interpuesto, y dado que el acto sancionador impugnado fue notificado de manera posterior al término constante en el artículo agregado quinto a continuación del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, se produce en la especie la caducidad del expediente administrativo No. 0096-2017-DAJ-JM.

5.18 La caducidad del procedimiento que aquí se reconoce genera, por tanto, la falta de competencia en razón del tiempo de la autoridad administrativa sancionadora, produciendo consecuentemente la nulidad del acto administrativo sancionador fecha 1 de agosto de 2017, dictado por el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; la consecuente nulidad de los actos subsiguientes y el archivo del expediente administrativo sancionador No. 0096-2017-DAJ-JM. Esta declaración no implica pronunciamiento alguno sobre la responsabilidad del demandante por supuestas infracciones de orden administrativo.



VI. Decisión

6.1 En mérito de lo expuesto, este Tribunal de 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 DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **acepta** el recurso de casación interpuesto por el ingeniero Germán Pillajo Sigcha, en su calidad de liquidador y representante legal de Operaciones Río Napo Compañía Mixta en Liquidación y por lo tanto decide **casar** la sentencia de mayoría de fecha 27 de noviembre de 2019, las 12h26 emitida por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

6.2 En virtud del artículo 16 de la Ley de Casación, se **declara parcialmente con lugar** la demanda, concretamente la nulidad del acto administrativo sancionador fecha 1 de agosto de 2017 emitido por el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, la de los actos administrativos, la consecuente nulidad de los actos subsiguientes y el archivo del expediente administrativo sancionador, en los términos señalados en este fallo. Sin lugar las demás pretensiones. - **Notifíquese, publíquese y devuélvase.** - 



MILTON VELÁSQUEZ DÍAZ
JUEZ NACIONAL (PONENTE)



IVÁN LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL



FABIÁN RACINES GARRIDO
JUEZ NACIONAL

FUNCIÓN JUDICIAL



En Quito, miércoles veinte y ocho de julio del dos mil veinte y uno, a partir de las dieciseis horas y cuarenta y tres minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: OPERACIONES RIO NAPO COMPAÑIA DE ECONOMIA MIXTA EN LIQUIDACION en la casilla No. 4312 y correo electrónico smoranarvaez1@hotmail.es, gpillajo@rionapocem.com.ec, info@lopezribadeneira.com, en el casillero electrónico No. 1717435331 del Dr./Ab. MORA NARVAEZ SEBASTIAN ALEJANDRO. AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL HIDROCARBURIFERO ARCH en la casilla No. 1850 y correo electrónico satupled_lore@hotmail.com, patrocinio.judicial@controlhidrocarburos.gob.ec, alexis.onate@controlhidrocarburos.gob.ec, arturo.dominguez@controlhidrocarburos.gob.ec, en el casillero electrónico No. 1716971583 del Dr./Ab. OÑATE ALBARRACIN ALEXIS SEGUNDO; MINISTERIO DE HIDROCARBUROS en la casilla No. 1331 y correo electrónico elenapinos@hotmail.com, hector.borja@recursosyenergia.gob.ec, helena.pinos@recursosyenergia.gob.ec, agustin.infante@recursosyenergia.gob.ec, diego.cofre@recursosyenergia.gob.ec, hector.borja@recursosyenergia.gob.ec, soraya.gutierrez@recursosyenergia.gob.ec, elena.pinos@recursosyenergia.gob.ec, en el casillero electrónico No. 1713554903 del Dr./Ab. ELENA DEL ROCÍO PINOS MORA; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO - DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO, DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200 y correo electrónico fj-pichincha@pge.gob.ec, en el casillero electrónico No. 00417010008 del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - PICHINCHA - QUITO - 0008 PICHINCHA. Certifico:


DRA. NADIA FERNANDA ARMIJOS CÁRDENAS
SECRETARIA RELATORA



RAZÓN: Siento como tal que la copia de la sentencia con su razón de notificación que en nueve (9) fojas útiles anteceden son iguales a sus originales que constan dentro del recurso de casación No. 17811-2018-01730 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (juicio No. 17811-2018-01730 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito), que sigue Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta en liquidación contra el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y Procuraduría General del Estado.- **Certifico.**- Quito, 17 de agosto de 2021.


Dra. Nadia Armijos Cárdenas
SECRETARIA

