

RESOLUCION N. 684-2021



Juicio No. 17811-2014-1292

**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, jueves 2 de septiembre del 2021, las 14h32. **VISTOS.-** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de que:

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) 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.

d) 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, suscrito por el Dr. Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

e) Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 07 de mayo de 2021, constante a fojas 29 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 encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:

## I. ANTECEDENTES.-

**1.1.-** En sentencia de 10 de junio de 2019, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro del juicio No. 17811-2014-1292, en lo medular resolvieron:

*“(...) Por lo expuesto y sin que sea necesario hacer otras consideraciones, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, acepta la demanda formulada por el Dr. Jose Alberto Peñaherrera Echeverría, en consecuencia, declara la nulidad de los actos administrativos impugnados la Resolución No. 5670 de 23 de abril del 2014 y la Glosa 4612 de 10 de septiembre del 2008.- Sin costas ni honorarios que regular (...)”*

**1.2.-** La Ab. María Lorena Figueroa Costa en su calidad de Directora Nacional de Patrocinio y delegada del Contralor General del Estado, interpone recurso de casación dentro del juicio No. 17811-2014-1292, en contra de la sentencia dictada el 10 de junio de 2019, a las 15h43, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, fundamentando su recurso bajo la **causal primera** del artículo 3 de la Ley de Casación.

**1.3.-** La Conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto de admisibilidad de 08 de octubre de 2020, a las 09h31, resolvió admitir a trámite el recurso de casación por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación: esto es, por errónea interpretación de los artículos 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE), y por indebida aplicación del artículo 72 ibídem.

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



**2.1.** La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación. -

**2.2.** El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 10 de junio del 2019 por el Tribunal de instancia ha incurrido en los yerros acusados por el recurrente y aceptados el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; esto es, causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación de los artículos 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y por indebida aplicación del artículo 72 ibídem.

**2.3** La casación es un recurso extraordinario que tiene como objetivo la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho, sean sustanciales o procesales, que han sido usadas u omitidas en la sentencia o auto, materia del recurso, que han sido emitidas por los tribunales distritales de lo contencioso administrativo o contencioso tributario, así como por las salas de las cortes provinciales. La doctrina es coincidente y así lo ha señalado esta Corte Nacional, que entre los propósitos sustanciales de la casación, se encuentra el control efectivo de la legalidad de las sentencias de única y de última instancia, que provengan de tribunales distritales y cortes provinciales, expedidas en juicios de conocimiento; control que se orienta a la indispensable unificación de la jurisprudencia y, desde luego, a la aplicación correcta del ordenamiento jurídico pertinente, es por eso que el recurso de casación es restablecedor del imperio de la norma jurídica que ha sido infringida por el auto o sentencia reprochadas. Cumple por eso, con hacer efectivo el principio de seguridad jurídica y de juridicidad propio del Estado constitucional de derechos y justicia (Resolución No. 171-2015 de 13 de mayo de 2015, Resolución No. 159-2015 de 30 de abril de 2015, Resolución No. 157-2015 de 30 de abril de 2015, todas estas de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia).

**2.4** También es importante recalcar que el recurso de casación es un medio impugnatorio de las sentencias o autos que, dentro de procesos de conocimiento, expiden, entre otros órganos judiciales, los tribunales distritales de lo contencioso administrativo: desde luego que los

autos se refieren a aquellos que ponen fin a los procesos judiciales y que en la práctica tienen fuerza de sentencias: por tanto, no corresponde, al orden de los recursos ordinarios que regulan actividades procesales de instancia; de ahí que la casación corresponda a la clase de recursos extraordinarios, que se orienta a que un tribunal de casación pueda hacer el control de legalidad de la sentencia o auto al que se ataca. es por ello que no solo la doctrina y la jurisprudencia, sino esencialmente la misma ley, establece una serie de formalidades que deben ser cumplidas de manera estricta con la técnica jurídica que cada causal y los modos de infracción que estas contienen exigen: técnica que tiene ver con el razonamiento lógico-jurídico que permita demostrar la existencia de los yerros que el casacionista, aduce, vician al auto o sentencia que reprocha: el recurso de casación por su propia excepcionalidad establece taxativamente los casos y los yerros que potencialmente pueden afectar a una decisión judicial, sin que, quien usa el recurso pueda promoverlo por causas distintas a las determinadas puntualmente en el ordenamiento jurídico. (Resolución No. 2020-714 de 21 de septiembre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia).

### III. ANÁLISIS

#### CAUSAL PRIMERA DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE CASACIÓN:

**Respecto del yerro de errónea interpretación de los artículos 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.**

**3.1.-** En primer lugar, esta Sala estima importante referirse al alcance de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación que consiste en: *“Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.”*. 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. La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, en la Resolución No. 192 de 24 marzo de 1999, juicio No. 84-98, publicada en el Registro Oficial Suplemento 211 de 14 de junio de 1999, con respecto a esta causal, señaló lo siguiente: “Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal ad-quem sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente.”

3.3. En este orden de ideas, Santiago Andrade Ubidia, en su obra “La Casación Civil en el Ecuador”, señala que: “En la causal primera, se imputa al fallo de hallarse incurso en errores de violación directa de la norma sustantiva, porque no se han subsumido adecuadamente los elementos fácticos que han sido probados y se hallan admitidos por las partes, dentro de la hipótesis normativa correspondiente, sea porque no se ha aplicado la que corresponda o porque, finalmente, se realiza una errónea interpretación de la norma de derecho sustantivo” (Andrade Ubidia Santiago, La Casación en el Ecuador, Edit. Andrade & Asociados, Quito, 2005, pág. 182).

3.4. En palabras del profesor Luis Armando Tolosa, respecto a la errónea interpretación sostiene que: “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

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Luis Armando Tolosa Villabona', located at the bottom right of the page.

Técnica de la Casación. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia).

3.5. Para fundamentar el recurso por el vicio de **errónea interpretación del art. 56 de la LOGE**, la casacionista transcribe el considerando octavo de la sentencia recurrida, sosteniendo en lo medular que: *[El juzgador interpreta erróneamente lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, haciéndole producir el efecto de la caducidad que no está previsto en el contenido de la norma y más aún, exige que ésta sea declarada conforme lo manda el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Institución, que contiene la obligación de declarar la caducidad que nace como consecuencia de que concurran los requisitos previstos en el artículo 71 ibídem, lo que se contrapone a lo señalado en el primer inciso del artículo 85 ibídem que establece “Denegación tácita.- 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 21 de la Constitución Política de la República.”]*

3.6. Adviértase entonces, que 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 el caso en concreto, se habría producido 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 la ley, quedando en firme la predeterminación de la responsabilidad civil.

3.7. 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. (...)” (Énfasis agregado)

3.8. Por su parte, el artículo 85 ibídem dispone: **“Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre *impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre***

-4-  
cuatro



reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en la Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercer 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)

**3.9.** En el caso que nos ocupa, esta Sala evidencia que, como resultado del examen especial DAE-0012-2007, se predeterminaron varias glosas en contra del personal de ANDINATEL S.A., entre ellos el señor José Alberto Peñaherrera Echeverría (Glosa No. 4612). Se puede observar también que mediante Resolución No. 5670 de fecha 23 de abril de 2014, el ente de control confirma la responsabilidad civil culposa predeterminada mediante glosa No. 4612 al hoy accionante. Frente a esta resolución, y de conformidad con el expediente de casación, es preciso indicar que el accionante no presentó impugnación alguna ni interpuso algún recurso en la instancia administrativa.

**3.10.** En este orden de ideas, 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, situación que, como ya se ha dicho, en este caso no ocurrió, pues el señor José Alberto Peñaherrera Echeverría no presentó impugnación administrativa a la Resolución No. 5670 de fecha 23 de abril de 2014, emitida por la Subcontralora General del Estado y notificada el 21 de mayo de 2014.

**3.11.** 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. 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].*

**3.12.** Con estas consideraciones, esta Sala advierte que lo que ha operado es la caducidad, más 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)*

**3.13.** 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. 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 el artículo 56 al momento de absolver el cargo presentado por la casacionista en la sentencia recurrida, motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo.

**3.14. Respecto del yerro de errónea interpretación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.** Para fundamentar el recurso por este vicio la casacionista transcribe el considerando séptimo de la sentencia recurrida, y en lo principal sostiene: *“... El texto de la norma es claro y no puede desatenderse su termo literal, el*



artículo 71 de la Ley Orgánica de al Contraloría General del Estado, prevé que *la facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades caduca en siete años (antes cinco), por tal razón, al haber (sic) de Ente de control, dentro del plazo legal previsto por la citada norma, emitido un pronunciamiento, como resultado de la acción de control ejecutada, impidió que caduquen sus facultades, más aun cuando dichos actos, a los que el juzgador de instancia les da el mero carácter de previos o preparatorios, a criterio del Tribunal pueden ser impugnados en sede jurisdiccional, en aplicación del artículo 76 numeral 7, literal m) de la Constitución de la Republica, por lo que la interpretación del tantas veces referido artículo 71 ibídem, que realiza en el fallo impugnado es errónea, equivocada.*"



**3.15.** Sobre el plazo para el ejercicio de la potestad determinadora el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado entonces vigente disponía: *“La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos. Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes. (...)*” (Énfasis agregado).

**3.16.** Conforme lo señala el Tribunal de instancia, la actuación generadora de la responsabilidad civil solidaria del señor José Alberto Peñaherrera Echeverría, conforme lo determinó la Contraloría General del Estado, fue no realizar ninguna gestión para dejar sin efecto la Resolución PE.SG.00016 de 1 de mayo de 2003, con lo cual se emitió ilegalmente el Reglamento para instaurar el pago del bono de movilización para los ejecutivos.

**3.17.-** El acto observado por la Contraloría, donde se habría realizado el pago data del 1 de mayo de 2003; siendo que a ese momento el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establecía el plazo de 5 años, contados desde la fecha en que ocurrieron

las actividades o actos en virtud de los cuales se determinó la responsabilidad, para que opere la caducidad. Consecuentemente se evidencia que desde la emisión de la Resolución PE.SG.00016, que es el acto en virtud del cual se determinó la responsabilidad, el de 1 de mayo de 2003, hasta la fecha de notificación de la Resolución No. 5670, el 23 de abril de 2014, efectivamente han transcurrido más de cinco años y consecuentemente ha caducado la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado, conforme lo ha resuelto el Tribunal de instancia acertadamente.

**3.18.** Se observa que a pesar de la claridad de la norma, la casacionista, a través de este recurso de casación y con cargo a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, ha pretendido establecer una nueva fecha de inicio para la contabilización del plazo de caducidad, aduciendo que dicho plazo debe contarse desde la fecha de un pronunciamiento del ente de control, en este caso desde la predeterminación de la responsabilidad civil solidaria, lo cual resulta improcedente.

**3.19.** Adicionalmente, adviértase que esta fundamentación gira en torno a la forma en que el Tribunal de instancia debía contabilizar el plazo previsto en el citado artículo, aspecto éste que es de naturaleza estrictamente procedimental y que de ninguna manera podía ser invocado al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación que sirvió de fundamento para este recurso, puesto que bajo esta causal solamente se pueden invocar la violación a normas sustantivas de derecho.

**3.20.** Pero más allá de ello, lo que se devela es la intención de casacionista de otorgar al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado un alcance o sentido distinto al previsto en la norma y al otorgado por el Tribunal de instancia, al pretender cambiar o alterar el punto de inicio para la contabilización del plazo de caducidad, desconociendo que el referido artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de forma clara y contundente dispone que el plazo de 5 años para que opere la caducidad se debe contar "*desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos*", motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo.

**Respecto del yerro de indebida aplicación del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.**



**3.21.** Es importante 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 él 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).

**3.22.** 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).

**3.23.** 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 de la causal primera del artículo 3 de la Ley de casación, 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).

**3.24.** Sobre este vicio, la casacionista luego de transcribir el considerando octavo de la sentencia recurrida, así como la disposición legal que alega como transgredida, manifiesta: *“... el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no contempla disposición alguna que prevea la caducidad de la facultad del Organismo Técnico de Control, por tanto no correspondía aplicar, como consecuencia de aquel, el artículo 72*

*ibídem prevé la obligación de declarar la caducidad, de oficio o a petición de parte, una vez que ésta haya operado. El incumplimiento del plazo de ciento ochenta días previsto en el citado artículo 56 produce, conforme lo prevé el artículo 85 ibídem, el efecto de la denegación tácita, tal como lo viene sosteniendo el propio Tribunal Distrital y la Corte Nacional de Justicia en varios de sus fallos.”*

**3.25.** De lo transcrito, se advierte que a criterio de la casacionista no debía aplicarse el artículo 72 de la LOCGE, por cuanto el artículo 56 de la misma Ley, no contempla la figura de caducidad y que en su lugar se habría producido la denegación tácita conforme lo prevé el artículo 85 ibídem.

**3.26.** La disposición acusada como indebidamente aplicada, prescribe lo siguiente: “*Art. 72.- Declaratoria de la caducidad.- En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición 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”.*

**3.27.** El argumento del casacionista, en el sentido de que la disposición contenida en el artículo 56 no contempla la figura de la caducidad y que por este hecho no le es aplicable el Art. 72 ibídem, no puede prosperar, toda vez que el plazo previsto de la norma en cita, sí considera un plazo fatal de cumplimiento obligatorio por parte del organismo de control, vencido el cual caduca la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado, debido a su inacción para llevar a cabo su acción de control dentro del tiempo que la ley establece, determinando naturalmente una pérdida de competencia para hacerlo fuera del mismo. A esa conclusión se arriba por cuanto el tenor literal del Art. 72 de la LOCGE, plantea una amplitud en su aplicación, al iniciar indicando que “*en todos los casos*” se podrá declarar de oficio o a petición de parte la caducidad. Dicho conector lógico implica que la potestad de declarar la caducidad se extiende a todos los supuestos en que dicha terminación anormal del procedimiento administrativo se configure.

**3.28.** Finalmente, cabe recordar que esta Sala ha concluido que la caducidad es el efecto que produce el incumplimiento del lapso contenido en el artículo 56 de la LOCGE; y, que no cabe la figura de la denegación tácita contenida en el Art. 85 ibídem, conforme ha sido expuesto en los numerales 3.5 a 3.13 de esta sentencia. En mérito de lo expuesto, se observa que no existe aplicación indebida del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

razón por la cual se desecha el recurso por este extremo.



De lo expuesto, esta Sala Especializada aprecia que, en el caso la entidad recurrente no ha logrado justificar la existencia de los vicios acusados, por errónea interpretación e indebida aplicación de las normas jurídicas denunciadas como infringidas, lo cual determina que su recurso sea improcedente.

### DECISIÓN.

Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional. **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Nacional de Patrocinio de la Contraloría General del Estado, delegada del Contralor General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 10 de junio del 2019, a las 15h43, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia del Pichincha dentro del juicio No. 17811-2014-1292.-  
**Notifíquese y devuélvase.-**

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

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

**DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO  
JUEZ NACIONAL**



# FUNCIÓN JUDICIAL



En Quito, jueves dos de septiembre del dos mil veinte y uno, a partir de las dieciseis horas y veinte y un minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: PEÑAHERRERA ECHEVERRIA JOSE ALBERTO en la casilla No. 428 y correo electrónico lawpenaherrera@yahoo.com.mx, legalisservicia@gmail.com, en el casillero electrónico No. 1701621375 del Dr./Ab. JOSÉ ALBERTO PEÑAHERRERA ECHEVERRÍA. CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 940 y correo electrónico cge.patrocinio@contraloria.gob.ec, contraloria.estado17@foroabogados.ec, contraloria.estado@foroabogados.ec, en el casillero electrónico No. 00917010001 del Dr./Ab. Contraloría General del Estado - Dirección Nacional Patrocinio, Recaudación y Coactivas - Quito Pichincha; PROCURADOR GENERAL DLE ESTADO en la casilla No. 1200, en el casillero electrónico No. 0901499905 del Dr./Ab. MARCOS EDISON ARTEAGA VALENZUELA. Certifico:

  
DRA. NADIA FERNANDA ARMIJOS CÁRDENAS  
SECRETARIA RELATORA







Juicio No. 17811-2014-1292

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



Quito, lunes 20 de septiembre del 2021, las 10h02. **VISTOS.-** Agréguese al proceso el escrito que anteceden, presentado por el señor Jose Alberto Peñaherrera Echeverría de 14 de septiembre de 2021 .- En lo principal se dispone: **1)** La entidad recurrente Contraloría General del Estado, mediante escrito de fecha 6 de septiembre de 2021, las 15h16, solicita: *"...dentro del término legal y al amparo de lo dispuesto en los artículos 281 y 282 del Código de Procedimiento Civil, deduzco recurso horizontal de aclaración..."*, con dicha petición el 8 de septiembre de 2021, las 14h45 se corrió traslado a la parte contraria, por el término de cuarenta y ocho horas, la misma que con escrito de fecha 14 de septiembre de 2021, en lo principal señalo que: *"...solicito de la manera más respetuosa a esa Ilustre Sala de Casación, que en honor a la responsabilidad y credibilidad de que esta revestida y por corresponder a derecho, declare que no existe nada que aclarar y se rechace así en forma definitiva la artificiosa y rebuscada pretensión casacionista..."* Encontrándonos en estado de resolver lo pertinente, esta Sala considera:

**PRIMERO:** El Art. 281 del Código de Procedimiento Civil, preceptúa que: *"El Tribunal no puede revocar ni alterar, en ningún caso, el sentido de la sentencia pronunciada; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro del término de tres días"*.

**SEGUNDO:** La aclaración procede cuando la sentencia fuere oscura, y la ampliación 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 aclaración en el sentido de que: *"...solicito a la Sala aclarar si la predeterminación de responsabilidad civil culposa emitida por la Contraloría General del Estado mediante glosa en contra del accionante, constituye o no pronunciamiento de carácter oficial, por parte del Ente de Control sobre las actividades de las instituciones del Estado y los actos de las personas sujetas a la LOCGE..."*.

Al respecto, este Tribunal observa que la solicitud de aclaración presentada por la Contraloría General del Estado, demuestra la inconformidad del peticionario con la motivación de la sentencia dictada en la presente causa, así como, su intención de modificar y alterar la misma

a través de un recurso horizontal. lo que está prohibido por la ley, 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 aclaración formulada por la recurrente Contraloría General del Estado.- **Notifíquese.-**



RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO  
JUEZ NACIONAL (PONENTE)



DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO  
JUEZ NACIONAL



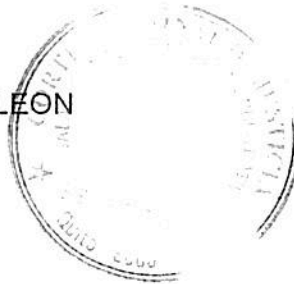
DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO  
JUEZ NACIONAL

# FUNCIÓN JUDICIAL



En Quito, miércoles veinte y dos de septiembre del dos mil veinte y uno, a partir de las catorce horas y ocho minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el AUTO que antecede a: PEÑAHERRERA ECHEVERRIA JOSE ALBERTO en la casilla No. 428 y correo electrónico lawpenaherrera@yahoo.com.mx, legalisservicia@gmail.com, martinez.blaquita@yahoo.com, en el casillero electrónico No. 1701621375 del Dr./Ab. JOSÉ ALBERTO PEÑAHERRERA ECHEVERRÍA. CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 940 y correo electrónico cge.patrocinio@contraloria.gob.ec, contraloria.estado17@foroabogados.ec, contraloria.estado@foroabogados.ec, en el casillero electrónico No. 00917010001 del Dr./Ab. Contraloría General del Estado - Dirección Nacional Patrocinio, Recaudación y Coactivas - Quito Pichincha; PROCURADOR GENERAL DLE ESTADO en la casilla No. 1200, en el casillero electrónico No. 0901499905 del Dr./Ab. MARCOS EDISON ARTEAGA VALENZUELA. Certifico:

DRA. IVONNE MARLENE GUAMANI LEÓN  
SECRETARIA RELATORA



**RAZÓN:** Siento como tal, que las copias de la sentencia y auto con sus respectivas razones de notificación que en diez (10) fojas útiles anteceden, son iguales a sus originales, que constan dentro del Recurso de Casación No. 17811-2014-1292 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, seguido por JOSÉ ALBERTO PEÑAHERRERA ECHEVERRÍA contra la CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO; Y PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.- **Certifico.**- Quito, a 29 de septiembre de 2021.

Dra. Ivonne Marlene Guamaní León  
**SECRETARIA**

