



Juicio No. 17811-2013-9333

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, martes 20 de septiembre del 2022, las 08h47. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. 17811-2013-9333:

I. Conformación y competencia de la Sala

1.1. 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:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante Resolución No. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación.

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 1 de junio de 2022 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido.

II. Antecedentes

2.1 El 31 de enero de 2013, Elsa de las Mercedes Romo Leroux Chávez presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado para que se deje sin efecto la Resolución No. 3611 de 29 de octubre de 2012, y notificada el 5 de noviembre del mismo año, mediante la cual se ratificó la determinación de responsabilidad civil por USD. 9.961,74.

2.2 Con sentencia de 5 de noviembre de 2020, las 08h48, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, aceptó la demanda y declaró la

nulidad del acto administrativo impugnado. Contra esta decisión, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación, por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

2.3 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 29 de marzo de 2022, las 15h40, la conjuer nacional Hipatia Ortiz Vargas admitió el recurso por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”), que provocó la indebida aplicación del artículo 56 *ibidem*.

2.4 Una vez que se han dictado autos para resolver, y siendo el estado procesal oportuno, se considera:

III. Validez procesal

3.1 No se observa la omisión de solemnidades sustanciales en la tramitación del presente recurso, ni violación alguna del derecho a la defensa de las partes. Tras haber verificado que este proceso se ha tramitado con regularidad y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

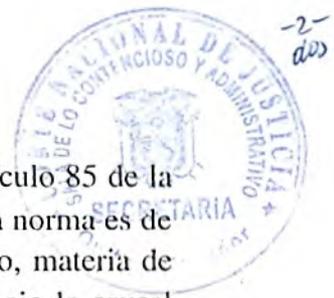
IV. Análisis del recurso

Análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación del artículo 85 de la LOCGE, que provocó la indebida aplicación del artículo 56 *ibidem*.

4.1 La causal de casación establecida en el numeral primero del artículo 3 de la Ley de Casación contiene la llamada *violación directa* de la ley sustantiva o de la doctrina legal. Se configura en tres supuestos [Corte Suprema de Justicia, resoluciones No. 323, juicio No. 89-99, 31 de agosto de 2000; No. 299, juicio No. 168-200, 19 de junio de 2001; No. 317, juicio No. 190-200, 31 de agosto de 2000. En el mismo sentido, véase: Manuel De La Plaza, La Casación Civil. Editorial Revista de Derecho, Madrid, 1974, pp. 214-218].

- . *Falta de aplicación*: Cuando el juzgador dejar de aplicar al caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.
- . *Aplicación indebida*: Cuando el juzgador entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella. Incurrir de esta manera en un error consistente en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido.
- . *Errónea interpretación*: Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene.

4.2 En el presente caso, la entidad recurrente alegó que la sentencia incurrió en la falta de aplicación del artículo 85 de la LOCGE, lo que habría ocasionado la indebida aplicación del artículo 56 *ibidem*. A su criterio, el lapso del artículo 56 del mismo cuerpo normativo, no señala como efecto jurídico la caducidad, por incompetencia en razón del tiempo; sino que, una vez transcurrido dicho tiempo, opera la denegación tácita por efecto del artículo 85 de la LOCGE.



4.3 Bajo tal marco, esta Sala examinará si el tribunal *a quo* debió aplicar el artículo 85 de la LOGGE, en lugar del artículo 56 *ibidem*. En primer lugar, cabe precisar que esta norma es de carácter sustantiva porque se refiere al trámite del procedimiento administrativo, materia de fondo o sustancial de esta jurisdicción; y, como tal, su análisis debe hacerse bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación [CNJ, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Sentencias dentro de los juicios: No. 11804-2016-00028, párr. 4.22; No. 11804-2019-00179, párr. 4.13; No. 01803-2019-00258, párr. 4.15; entre otras].

4.4 Ahora bien, la norma en cuestión 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.

4.5 De la lectura de la disposición, se advierte que el artículo 85 de la LOGGE hace referencia a procedimientos administrativos recursivos o de segundo orden; y, no a procedimientos formativos, donde se dicta la predeterminación de responsabilidad civil culposa y se concede la oportunidad para que el administrado conteste y presente pruebas, antes de que la Contraloría General del Estado dicte la resolución donde confirma o no dicha responsabilidad [CNJ, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Sentencias dentro de los juicios: No. 11804-2018-00447, párrs. 3.15-3.17; juicio 11804-2018-00477, párr. 4.35]. En palabras del profesor argentino Cassagne:

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, p. 516]

4.6 En consecuencia, dado que el artículo 85 de la LOGGE se refiere, en los casos de responsabilidad civil culposa, a procedimientos recursivos, mal podría el tribunal de instancia haber aplicado esta disposición para conceder el efecto de denegación tácita dentro del procedimiento formativo de la determinación de responsabilidad.

4.7 En cuanto a la presunta indebida aplicación del artículo 56 de la LOGGE, resulta oportuno citar la Resolución No. 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia, en la cual se declara precedente jurisprudencial obligatorio y vinculante el siguiente punto de derecho: "...el artículo 56 de la [LOGGE] es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para [determinar] la responsabilidad civil culposa; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo"; que si bien fue emitida en el 2021, es plenamente aplicable en la especie, dado que las interpretaciones de las leyes se entienden incorporadas a ellas, aun en los casos posteriores, con excepción de los casos en que la sentencia ya se encontrare en firme, de conformidad con el artículo 7.23 del Código Civil.

4.8 En tal escenario, es indudable que el efecto del transcurso del tiempo previsto en el artículo 56 de la LOCGE, es el de la caducidad del expediente administrativo, por expreso mandato normativo (precedente judicial obligatorio) y por cuanto el artículo 85 *ibidem* regula únicamente los casos de procedimientos administrativos impugnatorios o de segundo orden.

4.9 Bajo tales consideraciones, la sentencia recurrida manifestó: *“desde la última notificación de la responsabilidad solidaria de fecha 4 de abril de 2008, hasta la emisión de la Resolución No. 3159 de 13 de abril de 2012, ha transcurrido en exceso el término establecido en el artículo 56 de la [LOCGE]. En consecuencia, el plazo señalado deber ser cumplido a cabalidad...por cuanto de no hacerlo se configura la caducidad”*. En tal sentido, se observa que los juzgadores aplicaron correctamente dicha disposición.

4.10 De otro lado, no basta con que se configure un presunto vicio de falta de aplicación e indebida aplicación de normas sustanciales, sino que además estos deben tener la trascendencia necesaria para influir en la decisión de la causa. Es decir, que *“para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige “ostensiblemente para el sentido común”; o como también señala la doctrina, es error trascendente: “cuando repercute e incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrario”* [Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil (Bogotá: El Foro de la Justicia, 1983), 364].

4.11 En este contexto, corresponde revisar si en la especie, los errores acusados por la CGE son trascendentes en el fondo de la decisión.

4.12 La fundamentación del recurso de casación, tal como se precisó en 4.2 *ut supra*, buscó contradecir la nulidad de la Resolución No. 3159, por la caducidad del expediente, por aplicación del artículo 56 de la LOCGE. Sin embargo, de la revisión exhaustiva de la sentencia que se recurre, este Tribunal advirtió que, la nulidad del acto administrativo también fue establecida por la caducidad de la potestad sancionadora prevista en el artículo 71 de la LOCGE, vigente a la época de los hechos. Sobre esto, el tribunal de instancia argumentó:

...pagó el arriendo por uso de un terreno para parqueo privado de los vehículos de los funcionarios y empleados, por un valor de 782 USD, de enero a julio, y 920 USD, de agosto a diciembre de 2004. Por otra parte, la Resolución No. 3159, mediante la cual se determinó responsabilidad civil solidaria...fue emitida el 13 de abril de 2012, por lo que es evidente que en el caso de estudio se ha superado los cinco años que establecía el artículo 71 de la [LOCGE], para que la entidad demandada lleve a cabo su facultad de control; por consiguiente, se ha producido la caducidad de dicha facultad.

4.13 En consecuencia, aun cuando los vicios de falta de aplicación del artículo 85 de la LOCGE e indebida aplicación del artículo 56 *ibidem* hubiesen sido precedentes en la especie, ello resultaría completamente intrascendente en el fondo de la decisión, por cuanto todavía subsistiría la nulidad por la caducidad regulada en el artículo 71 de la LOCGE.



4.14 Por todo lo expuesto, se rechazan los cargos por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación del artículo 85 de la LOCGE, que habría llevado a la indebida aplicación del artículo 56 *ibidem*.

V. Decisión

5.1 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, **rechaza** el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado y, por lo tanto, decide **no casar** la sentencia dictada el 5 de noviembre de 2020, las 08h48, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON VELASQUEZ DIAZ
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

FABIAN RACINES GARRIDO
JUEZ NACIONAL

IVAN LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL

EN BLANC