

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

TRABAJO DE TITULACIÓN PARA OBTENER LA MAESTRÍA PROFESIONAL EN
DERECHO CON MENCIÓN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN

ARTÍCULO CIENTÍFICO

TÍTULO DEL TRABAJO

**LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACION DE
RESPONSABILIDADES: ESTUDIO DE CASOS**

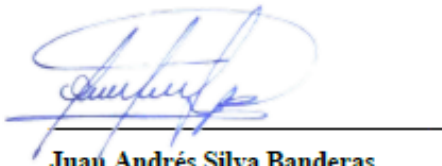
AUTOR: JUAN ANDRÉS SILVA BANDERAS

DIRECTOR: DR. GUIDO ESCOBAR PÉREZ

Quito, junio de 2022

DECLARATORIA DE AUTORIA

Yo, **JUAN ANDRÉS SILVA BANDERAS**, abogado, con cédula de ciudadanía 172010395-9, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad mía, como autor de este trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.




Juan Andrés Silva Banderas

C.C.:172010395-9

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, **JUAN ANDRÉS SILVA BANDERAS** cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización de la universidad.

Quito, junio de 2022



Juan Andrés Silva Banderas

C.C.:172010395-9

RESUMEN

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública y la correcta utilización de los recursos públicos. Según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), este ente, está investido de competencia para determinar responsabilidades administrativas y/o civiles en contra de servidores públicos y de personas del sector privado. Sin embargo, para hacer efectivo el acto administrativo que declare la existencia de alguna de estas responsabilidades, el mismo debe someterse a un procedimiento. El presente estudio tiene como objetivo analizar las consecuencias jurídicas que nacen de la inobservancia de los términos y plazos que disponen la ley para el ejercicio de la potestad y la sustanciación del procedimiento administrativo; analizando sus respectivos efectos. En este sentido, nos referiremos a la caducidad como institución de orden público que tiene como consecuencia la pérdida de competencia de la autoridad en razón del tiempo, la misma que opera de pleno derecho. La caducidad puede manifestarse durante el procedimiento o en el ejercicio de una potestad. Así, nos referiremos a los artículos 26, 48, 56 y 71 de la LOCGE, con apoyo de las unidades de análisis (sentencias) y los precedentes jurisprudenciales que ha dictado la Corte Nacional de Justicia.

PALABRAS CLAVES: Caducidad, Inactividad, Procedimiento Administrativo, Temporalidad y Competencia.

ABSTRACT

The Comptroller General of the State is the body called to carry out the control of State institutions, in terms of the fulfillment of its objectives and the proper use of public resources. According to article 2 of the Organic Law of the General Comptroller of the State (LOGGE), this entity is invested with the competence to determine administrative and/or civil responsibilities against public servants and persons from the private sector. However, to make effective the administrative act that declares the existence of any of these responsibilities, it must undergo a procedure. This article aims to analyze the legal consequences that the inactivity of the control action produces in the procedure and the effects it generates. In this sense, we will refer to the expiration as a legal institution of public order that has as a consequence the loss of competence of the authority due to time, the same one that operates in its own right. The expiration can be manifested during the procedure or in the exercise of a power; thus, we will refer to articles 26, 48, 56 and 71 of the LOGGE, with the support of the analysis units (sentences) and the jurisprudential precedents that the National Court of Justice has dictated.

KEY WORDS: Expiration, Inactivity, Administrative Procedure, Temporality and Competition.

ÍNDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN:	4
I.SOBRE LA CADUCIDAD Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	5
1.1. El Procedimiento administrativo y la temporalidad:	5
1.2. Plazos y términos perentorios:	7
1.3. La Caducidad:	7
1.4. La caducidad y el acto administrativo:	8
II. De la actividad de control y determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado:	10
2.1. Formas de caducidad para la determinación de responsabilidades:	11
2.2. Caducidad del procedimiento para la determinación de responsabilidades según los artículos 26, 48 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:	12
2.2.1. Sobre el artículo 26 de la Ley de la Contraloría General del Estado, con apoyo en la unidad de análisis sentencia emitida dentro del juicio 17811201801407:	14
2.2.2. Sobre el artículo 56 de la Ley de la Contraloría General del Estado, con apoyo en la unidad de análisis sentencia emitida dentro del juicio 17811201801035:	18
2.2.3. Comentarios sobre la caducidad del procedimiento del artículo 48 de la LOGGE y posibles acciones luego de haber operado la caducidad del procedimiento en general:	22
2.3. Caducidad de la facultad o acción de Control y determinación de responsabilidades según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:	24
III. Conclusiones:	27
IV. Recomendaciones:	29
V. Bibliografía:	30

INTRODUCCIÓN:

Hablar de caducidad en la determinación de responsabilidades despierta, para muchos juristas y servidores públicos, interrogantes en su aplicación y distinción jurídica entre los tipos de caducidades que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) ha delimitado para el ejercicio de sus potestades. En ese marco, para la comprensión de esta institución de orden público la presente investigación se divide en dos secciones:

La primera, se centra en la idea de procedimiento en su relación con la temporalidad y su implicación con el requisito esencial de forma del acto administrativo. La cuestión que se plantea en esta sección, pretende preceptuar el establecimiento de un procedimiento para la conformación de la voluntad administrativa y su consecuencia jurídica en caso de inobservar los plazos y términos perentorios que fija la norma. De este modo, se identificará que la pasividad de la Contraloría General del Estado en el procedimiento administrativo, afecta a la competencia en razón del tiempo por haber operado la caducidad.

En la segunda parte, se analiza la actividad de control que realiza la Contraloría General del Estado y cómo de ésta puede producirse el establecimiento de responsabilidades. Aquí, se estudia los tipos de caducidades que son: la caducidad del procedimiento y la caducidad de la potestad, distintas la una de la otra. La caducidad del procedimiento se aplica en cuanto a los artículos 26, 48 y 56 de la LOCGE; y, la caducidad de la potestad según el artículo 71 del mismo cuerpo legal.

En la exposición de las caducidades se hará uso de sentencias emitidas por los Tribunales del Contencioso Administrativo, como unidades de análisis. En este apartado relacionaremos los criterios que sustentan a esta institución de orden público, examinando las resoluciones Nros. 10-2021 y 12-2021 de la Corte Nacional de Justicia como precedentes jurisprudenciales obligatorios; como también, argumentos doctrinarios contrarios que sostienen que la inobservancia de términos procedimentales no generan un vicio invalidante para al acto administrativo, siendo improcedente la caducidad del procedimiento.

I. SOBRE LA CADUCIDAD Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. El Procedimiento administrativo y la temporalidad:

Sin procedimiento¹ no hay caducidad, de esta sumaria consideración nace la noción principal para comprender, de mejor manera, la naturaleza jurídica y efectos que convergen de esta institución de orden público, relacionada con la inactividad de la Administración Pública. En primer lugar, es necesario que analicemos brevemente al procedimiento administrativo desde un punto de vista axiológico, para luego conceptualizar la llamada caducidad.

Al respecto, González (1964) describe que el sentido dinámico del procedimiento puede relacionarse “como un fenómeno de pura biología: nace, se desarrolla y muere” (p. 191); con esta misma estructura podríamos simplificar que las fases del procedimiento son de: inicio, sustanciación y terminación. En cuanto a la terminación puede ser de manera normal o anormal, ubicándose la caducidad en la segunda.

Bajo este razonamiento, cabe recalcar que uno de los pilares en los que se apoya el elemento esencial de forma del acto administrativo (y en general todo proceso) es sobre el principio de seguridad jurídica. Este principio, consagrado en el artículo 82 de nuestra Constitución, tiene como fundamento el informar sobre la validez y vigencia de las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Este planteamiento reduccionista no restringe el deducir que, la seguridad jurídica se proyecta con el fin de generar confianza para con los ciudadanos, respecto a que la aplicación de las normas estén acordes a los postulados constitucionales, “determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas.” (Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 8). Ahora bien, es interesante hacer una aproximación del alcance que tienen la confianza y la certeza con relación al procedimiento administrativo.

De acuerdo con lo mencionado, la norma adjetiva genera una certeza o previsibilidad sobre las diferentes fases del procedimiento y su desarrollo en el tiempo establecido. Con esto podemos decir, por un lado, que el procedimiento nos dice ¿Qué hacer? (fases procedimentales); y, por otro, el ¿Cuándo hacer? (establecimiento de plazos y términos). Ya en la antigua Roma, Justiniano en su constitución *Properandum* proclamaba “*properandum nobis visum est ne lites paene inmortales et vitae hominum modum excedant*”² (Penagos, 2007, p. 908), sentando criterios que se armonizan con la problemática natural de la vida finita, obligando que todo proceso debe cumplir con una duración razonable a esta existencia temporal. Miremos este aspecto desde otra perspectiva, nuestro devenir por este mundo es y seguirá siendo pasajero, en

¹ El uso de “procedimiento” en esta expresión, abarca la caducidad formal del procedimiento y la caducidad de la facultad o potestad.

² “Debemos evitar que los litigios sean casi inmortales, que excedan la vida humana”

el cual cada momento se vuelve único e irrepetible; por lo tanto, debe ser administrado de forma eficaz y eficiente.

De esta manera, el Derecho no es ajeno a esta idea y debe proporcionar los mecanismos para que el tiempo no sea innecesariamente gastado durante el desarrollo de un proceso o procedimiento administrativo, el Derecho debe inspirar un accionar solícito que erradique “una situación de incertidumbre a la que, en beneficio de la seguridad jurídica debe darse definitiva solución, evitando que se perpetúe indefinidamente”(Fundación Tomás Moro, 1991, p. 128).

Este planteamiento debe prevenir que el proceso o procedimiento sea visto como una carrera desembocada y atropellada para llegar a una resolución; muy por el contrario, deben cumplirse los tiempos y etapas que el legislador ha determinado para el mismo, pero sobre todo debe asegurarse el respeto de derechos. Canelutti (2007), dice que no hay que dejarse llevar por el discurso de que la justicia tiene que ser rápida y segura, siendo hasta cierto punto excluyentes: “si es segura no es rápida, si es rápida no es segura. Esta verdad trasciende, incluso a la palabra misma de proceso, la cual alude a un desenvolvimiento gradual en el tiempo”(p. 14).

Ahora bien, atendiendo el tópico de estudio, es imperativo que la temporalidad en la ejecución del procedimiento sea parte esencial para efectos de validez y estabilidad del acto administrativo. Sin entrar a la diferenciación entre proceso y procedimiento, destaquemos que dentro de la teoría del acto administrativo, la doctrina y nuestro Código Orgánico Administrativo (COA) coinciden que el elemento de forma o procedimiento es un requisito esencial para la configuración de la voluntad administrativa. Esto direcciona a deducir que el acto “no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino es menester que siga un procedimiento determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima” (Delgadillo y Lucero, 2005, p. 224).

Así, la seguridad jurídica comulga con el principio y el derecho a una buena Administración Pública, para que en desempeño de las competencias asignadas pueda cumplir con su fin de precautelar el interés público. Pero este fin conlleva al establecimiento de un método (procedimiento) sistemático, eficiente y oportuno que busca erradicar la arbitrariedad y los “caprichos de la administración; esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas” (Olivera, 1972, p. 220), en el ordenamiento jurídico, que es la manifestación de la voluntad soberana.

En el apartado correspondiente expondremos las consecuencias jurídicas que puede sufrir el acto administrativo cuando no se ha respetado la temporalidad en los plazos y términos que dicta la norma. Por esta razón, los preceptos se desarrollarán desde la esfera de la potestad de control y determinadora de responsabilidades atribuida a la Contraloría General del Estado.

1.2. Plazos y términos perentorios:

Siguiendo este orden de ideas, la norma adjetiva será la que determine la naturaleza de los tiempos para el ejercicio de facultades y actividades procedimentales que tendrá la Administración Pública, y los efectos jurídicos que su cumplimiento o incumplimiento acarreen. Independientemente de la distinción jurídica que el ordenamiento proporciona entre término o plazo (COA, 2017, art. 158); que, en cuanto al primero se contabiliza excluyendo días feriados y fines de semana y en el segundo cuentan todos los días, su presencia dentro de la norma tiene una misma finalidad, que es la de fijar el límite temporal para el ejercicio de las atribuciones y en las diferentes actuaciones procedimentales para la conformación de un acto.

En tal sentido, cuando nos encontramos frente al ejercicio de una potestad coercitiva atribuida a la Administración Pública, la naturaleza con que se revisten estos plazos o términos son los llamados perentorios (García de Enterría y Fernández, 2008, p. 505).

En otro orden de ideas Couture, señala que el vencimiento de plazos o términos perentorios producen la caducidad, según la duración establecida por el ministerio de la ley; es decir, a consecuencia de la inactividad, en el ejercicio de la facultad de acción o en el procedimiento, la caducidad opera automáticamente y genera sus efectos de manera “*ipso iure*” o de pleno derecho. Un aspecto importante de resaltar es que lo perentorio no está ligado a la condición de improrrogable, porque dicha condición responde al mandato legal de poder o no ser extendido. De esta manera, lo que marca la distinción entre perentorio o no es el efecto con el que opera la caducidad (Couture, 2004, pp. 145-148).

Los plazos perentorios juegan un papel de trascendental importancia para la determinación de responsabilidad, ya que ponen un freno a la arbitrariedad y contribuyen al cumplimiento de los preceptos constitucionales. Y de igual manera, lo redactado por el legislador en los artículos 26, 48, 56 y 71 de la LOCGE no dejan espacio de incertidumbre u oscuridad, por lo que categóricamente su naturaleza es de perentorios y su consecuencia, en caso de incumplimiento, será la caducidad de la potestad o del procedimiento.

1.3. La Caducidad:

La palabra caducidad proviene del latín *cadere* que se traduce en caer y de la palabra *caducus* que significa poco durable o pronto a perecer (Elizondo Contreras, 2006, p. 4). Respecto a su etimología, se reconoce que esta institución se refiere a la pérdida de efectividad o vigor por su falta de uso o por terminación de un plazo que establece una norma legal (OMEBA, 2005, p. 481). El uso de esta palabra entrañaría una definición causalista, siendo el efecto una caída a causa de no observar una condición temporal. De esta forma sus efectos jurídicos se atribuyen al hecho por motivo de la inactividad o pasividad, ya sea en el ejercicio del derecho de acción o

por perención del procedimiento. La idea de una caducidad, en lo que se refiere al Derecho, no se relaciona con la de decadencia; puesto que ésta es entendida como la pérdida de vitalidad o cualidades por el paso del tiempo; por el contrario, en el ámbito jurídico procesal es una precipitación violenta que no puede interrumpirse, producto de no obedecer los plazos dispuestos en el ordenamiento jurídico. Bielsa (1961), la describe como un hecho previsto por la ley, que tiene la fuerza suficiente para extinguir una situación de derecho (p. 73).

Con esta consideración, la figura de la caducidad es un hecho que se produce a causa de la inactividad; que, en términos generales, converge en un razonamiento producto del desinterés, pasividad o abandono en dar inicio o proseguir con un procedimiento determinado. Ahora bien, en el ejercicio de la potestad punitiva a manos de la Administración Pública, sus efectos constituyen una sanción y un mecanismo que garantiza que las actuaciones deben siempre estar orientadas en aras de proteger el debido procedimiento y la tutela efectiva de derechos de los interesados, producto de la seguridad jurídica y proscripción de la arbitrariedad; siendo su efecto favorable al particular (Nieto, 2012, p. 550). Cabe recalcar que, pese a que su efecto es a favor del inculcado, la exclusividad que sea imputable a la Administración Pública es parte integral de la seguridad jurídica; ya que, si se extendiese esta inactividad a una persona inculpada se traduciría en un absurdo que habilitaría la impunidad, haciendo de esta potestad una verdadera ficción incapaz de ejercer una efectiva protección del interés general.

De esta forma, la caducidad genera la imposibilidad de ejercer una facultad o de continuar con el procedimiento, siendo una de las formas anormales de terminación (COA, 2017, art. 201.5). Una característica de vital importancia es que la caducidad opera de pleno derecho y no puede ser interrumpida por ningún motivo. Patricio Secaira (2016) citado por Escobar, indica que “la caducidad pertenece al orden público y por tanto no puede interrumpirse bajo ninguna circunstancia, la falta de competencia que produce la caducidad no puede ser convalidada por acto posterior” (Escobar, 2018, p. 183).

1.4. La caducidad y el acto administrativo:

Con lo que se ha indicado en los apartados anteriores, es conveniente que analicemos como la caducidad afecta al acto administrativo en su validez; más aún cuando sus efectos pueden ser desfavorables para el interesado, como es el caso de la determinación de responsabilidades. Sin entrar en estudio de la teoría del acto administrativo, basta con indicar que su definición y elementos constitutivos se señalan en el artículo 98 del COA; que, en términos generales, es la exteriorización de la voluntad administrativa dictada con sujeción al ordenamiento jurídico por autoridad pública competente, capaz de modificar, extinguir o crear

derechos y obligaciones, agotándose con su cumplimiento y sus efectos son directos; con el fin de proteger y satisfacer el interés general.

Lo que nos interesa, en esta sección, es que el acto administrativo requiere de la concurrencia simultánea de sus requisitos esenciales, en la forma requerida por el ordenamiento jurídico para su plena validez y eficacia (Marienhoff, 2010, p. 249). Estos requisitos esenciales o de validez se encuentran tasados en el artículo 99 de la norma antes mencionada, que son: 1. Competencia; 2. Objeto; 3. Voluntad; 4. Procedimiento; y, 5. Motivación. La falta de concurrencia simultánea de estos elementos conlleva a que la exteriorización de la voluntad administrativa sea irregular y como tal puede contener vicios de nulidad o anulabilidad, en las formas que dispone la norma.

Es de comprender que la emisión de actos administrativos no son una producción desordenada o improvisada; por el contrario, la exteriorización de la voluntad administrativa parte de la existencia de una estructura racional y sistematizada (COA, 2017, art. 9) con el establecimiento de un procedimiento para su conformación. La doctrina llama a este requisito de “forma”, ya que “alude a la manera como los actos intermedios del procedimiento se deben expedir y su ubicación dentro del proceso” (Pérez, 2021, p. 82). En tal virtud, los diferentes actos que convergen en un procedimiento no son parte integrante de un acto complejo, sino, más bien, un complejo de actos que se vinculan para la manifestación de la voluntad administrativa (Cassagne, 2008, p. 658). Como se explicó en el apartado 1.1 de este estudio, los distintos actos que convergen dentro del procedimiento están sujetos a su condición temporal para su emisión; y de existir inactividad prolongada, fuera de los plazos establecidos, su consecuencia será su invalidez e ineficacia por haber operado la caducidad.

La caducidad, con relación al acto administrativo, tiene su “origen” en el requisito de procedimiento, cuando la autoridad no ha observado los plazos y términos perentorios que la norma adjetiva le dispone. Sin embargo, esta falta a la temporalidad normativa puede ser entendida como un virus que atacará, inevitablemente, al requisito de la competencia. Si encasillamos a la competencia como aquella materialización de la juridicidad que determina obligaciones, derechos y facultades a la Administración Pública para la plena satisfacción del interés general y cumplimiento del ordenamiento jurídico (Santofimio, 2002, p. 147), la misma tiene que ser ejercida en razón de la materia, territorio, grado y tiempo; de lo contrario, cualquier pronunciamiento significa que fue dictado sin motivación por autoridad incompetente y por lo tanto vicia el acto de nulidad absoluta.

De esta forma, podemos apreciar que, como fichas de dominó, la tardanza, inactividad o morosidad en el cumplimiento de la temporalidad por parte de la Administración Pública,

produce la caída del acto administrativo en sus requisitos de forma, competencia y motivación. En otras palabras, la certeza que nos brinda la seguridad jurídica preestablece el actuar de la Administración, en sus fases y plazos para la exteriorización de su voluntad. Si no se respeta el tiempo que se dispone se traduce en inactividad y la misma tiene que tener una consecuencia jurídica, la cual afecta a la competencia en razón del tiempo y de emitirse un acto con estas irregularidades, estamos frente a un acto administrativo carente de motivación.

Con esto, frente a un acto administrativo nulo por caducidad comprendemos que ha operado de pleno derecho por fuerza del ministerio de la ley; pero ¿cómo y quién la declara? Conocemos que el acto intrínsecamente goza de presunción de legitimidad y ejecutabilidad, por lo que su vicio de nulidad no ha sido aún admitido o identificado por la Administración. Como primer camino, tenemos que acudir al principio de autotutela administrativa con la que el órgano puede revisar de oficio o a petición de parte el acto administrativo viciado y proceder a declarar su caducidad, ya sea por pérdida de la potestad o por el procedimiento. En este sentido, el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece imperativamente que en todo caso deberá ser declarada la caducidad. El segundo mecanismo será accionar ante la autoridad jurisdiccional para que realice el control de legalidad y declare que el acto administrativo contiene vicio de nulidad por haber operado esta institución de orden público.

II. De la actividad de control y determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado:

Delimitada la concepción de la caducidad a un hecho imputable al ente de control por la pasividad y que de sus efectos resulte la imposibilidad de ejercer su potestad o de continuar con el procedimiento para la emisión del acto administrativo correspondiente, para la determinación de responsabilidades; es conveniente que desarrollemos, de forma sucinta, el régimen exorbitante en el que debe y puede actuar la Contraloría General del Estado.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 211 señala que la Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control del uso de los recursos estatales, observar el cumplimiento de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, mediante los sistemas de control internos y externos prescritos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Para que el organismo pueda hacer uso de las potestades que le han sido atribuidas, debe regirse o, mejor dicho, restringirse por un conjunto de normas objetivas que direccionen sus actuaciones para el esclarecimiento de los hechos que se ha dispuesto controlar y poder determinar una responsabilidad administrativa culposa y/o civil culposa. Esta acumulación de

actuaciones es lo que se llama procedimiento administrativo; mismo que pretende salvaguardar el interés general, así como herramienta que garantiza los derechos de los administrados contra la arbitrariedad (Cassagne, 2008, p. 653).

Cuando la Contraloría General del Estado ha puesto en marcha su sistema de control, puede generar como resultado el establecimiento de responsabilidades en contra de los sujetos de control, de conformidad a los artículos 2 y 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En una breve explicación, indicaremos que la responsabilidad administrativa se encuentra direccionada al establecimiento de sanciones pecuniarias y/o destitución del servidor público que por acción u omisión no haya cumplido cabalmente sus funciones. La responsabilidad civil, dividida en glosa u orden de reintegro, es cuando se haya ocasionado un perjuicio económico en contra de la institución o pago indebido, y estos valores deben ser devueltos, esta figura tiene un carácter indemnizatorio; y, por último, el informe de indicios de responsabilidad penal no establece por sí mismo la determinación de una responsabilidad penal; sino más bien, es una noticia con hallazgo sobre un presunto delito contra la Administración Pública, con el cual la Fiscalía General del Estado inicia su investigación.

Cabe puntualizar en este apartado, que el régimen sancionatorio y el de responsabilidades civiles, son de naturaleza jurídica distintas, más su aplicación y consecuencias procedimentales son sustancialmente las mismas para investir al acto administrativo de plena validez; o, por el contrario, su inobservancia genera que el acto tenga vicios de nulidad absoluta, como lo es la caducidad.

2.1. Formas de caducidad para la determinación de responsabilidades:

Con lo descrito anteriormente, el ejercicio de la potestad de control y el establecimiento de responsabilidades, pueden generar la emisión de un acto desfavorable en contra el sujeto de control; ya sea, con la imposición de una sanción o con un efecto indemnizatorio, producto de inobservancia a sus funciones encomendadas y cuando se haya producido un perjuicio económico al Estado. Este régimen exorbitante que tiene la Contraloría y su importancia para el interés público, hacen que todos sus procedimientos sean iniciados e impulsados de oficio; por lo que, la inactividad que se produzca es imputable exclusivamente al Ente de Control.

Con esta aclaración, es menester indicar que la doctrina ha sido la fuente que más ha desarrollado y debatido acerca de las formas en que la caducidad puede operar para este tipo de procedimientos administrativos. Francisco González (1988), en cita de Alejandro Nieto, precisa que se debe hacer la distinción entre la caducidad del derecho de acción (o del ejercicio de la potestad) y la perención del procedimiento que equivale a la caducidad formal del procedimiento (Nieto, 2012, p. 550). Criterio que nuestro legislador ha tomado en consideración en el número

5 del artículo 201 del COA, al puntualizar que la caducidad opera en el procedimiento o para el ejercicio de una potestad pública.

2.2. Caducidad del procedimiento para la determinación de responsabilidades según los artículos 26, 48 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

Es de resaltar que este apartado presenta, en mayor medida, el punto de controversia sobre si cabe o no la caducidad por causa atribuible al Ente de Control, por inobservar los plazos y términos dispuestos en la norma; derivando esta inactividad en la pérdida de competencia en razón del tiempo. Nuestra legislación ha denominado a esta como “caducidad del procedimiento”; sin embargo, otros países la han llamado caducidad de la instancia como es el caso de España, o en Francia e Italia que la denominan perención de la instancia. Algunos tratadistas se inclinan en decir que el nombre más apropiado es el de perención, ya que derivado de su raíz latina “perimre” significa extinción, se “trata de una caducidad de instancia, básicamente, aunque distinta de la caducidad de la acción” (Penagos, 2007, p. 908).

Miriam Ivanega, citada por Guido Escobar, plantea que la “caducidad de la instancia encuentra justificación en la necesidad de conferir un instrumento al Estado para evitar la indefinida prolongación de los juicios, pero no puede impedir su pronunciamiento sobre el fondo del caso” (Escobar, 2018, p. 176), señalando que el único efecto jurídico que esta inactividad ocasionaría es la responsabilidad del instructor pero no su caducidad, ya que no puede verse sacrificado el interés público protegido que motivó la investigación (Ivanega, 2013, pp. 189–190).

Santofimio Gamboa (2002) al tratar sobre los vicios de forma para la conformación del acto administrativo, menciona que los vicios de procedimiento no producen por sí mismos un vicio invalidante; salvo que se deje en indefensión al particular o se incumplan los requisitos para lograr su finalidad, o sea el interés general (Santofimio, 2002, p. 397). De esta manera, recoge la clasificación de vicios de forma que son los substanciales y accidentales. El autor identifica a la inobservancia de los términos y plazos como accidentales, teniendo un efecto que no invalidaría el acto administrativo con sustento en la sentencia del Consejo de Estado de 21 de abril de 1992 en el caso Reynaldo Arciniegas, que en su parte pertinente dice:

[...] pero simplemente se trata de una irregularidad simplemente formal, no de carácter sustancial, como sería la ausencia de capacidad legal del gobernador para proferir el decreto acusado, anormalidad que carece de identidad jurídica suficiente para invalidar el acto: no hay duda de que el término tiene razón de ser en el ordenamiento legal, mas no con la finalidad de despojar el órgano administrativo de su competencia una vez ya vencido, pues si el legislador así o hubiere querido, expresamente lo habría consagrado. (p. 398)

Con similar criterio el profesor Fernando Ortega (2021a), sostiene que la inactividad o inobservancia de términos medios en el procedimiento no genera la caducidad, ejemplificando con el término de ciento ochenta días que dispone el artículo 26 de la LOCGE. Resalta, además, que es un absurdo pensar que la omisión a los términos procedimentales intermedios provoque el efecto “ipso iure” de esta institución. Para este autor, la caducidad del procedimiento se manifiesta únicamente según lo dispone el artículo 71 de la LOCGE, que habla de la caducidad de la facultad fiscalizadora; es decir, desde que el cometimiento del acto u omisión del sujeto de control, la Contraloría contaría con el plazo de siete años para investigar y determinar responsabilidad; fenecido este plazo operaría la caducidad.

Sobre estos criterios, podemos abstraer que su sustento para negar la caducidad del procedimiento es en defensa del interés público; restando de esta manera importancia a la correcta sustanciación de éste, que implica el cumplimiento de plazos y términos que se han dispuesto en la norma. La emisión de actos intermedios con vicios en la temporalidad, según lo expuesto por los tratadistas contienen un argumento decimonónico que centra la cuestión en una parte del problema, que sería el defender la actuación de la Administración Pública. Sus enfoques no abarcan la concepción de un Estado constitucional de derechos y justicia, y el principio de interdicción de la arbitrariedad intrínseco al de seguridad jurídica. Como hemos mencionado, el Derecho se ha ido construyendo y adaptando en el tiempo y espacio en una sociedad determinada, procurando resolver los conflictos que surgen de ésta. El Derecho Administrativo tiene como pilar fundamental el evitar los abusos de sus servidores en ejercicio de su régimen exorbitante y contribuir que su actividad sea libre de arbitrariedades para alcanzar o consolidar el “Bien Común”.

Por otra parte, conviene resaltar el criterio de Guido Escobar Pérez, quien defiende a la caducidad como institución de orden público, al manifestar:

La potestad estatal se impone sobre el beneficio colectivo, pero no sobre el marco jurídico, de protección de derechos, que es su límite, ante la ley el poder se subordina. Por tanto, la Sociedad demanda y exige una administración pública de calidad, eficacia, ágil y oportuna. En suma, el instituto de la caducidad constituye una herramienta jurídica de interés público que hace posible la efectivización de los derechos de los ciudadanos. (Escobar, 2018, p. 177)

Esta consideración es pertinente, ya que la Contraloría General del Estado al ser un organismo de carácter público, constituido con el fin de controlar y velar por el correcto uso de los bienes y recursos públicos, no puede estar exenta del cumplimiento de preceptos procedimentales que la regulan, bajo el estandarte de “precautelar el interés público”. Con esto, hay que dejar en claro que el interés público no puede ser visto como un recorrido de una sola

vía que determine responsabilidades, sino que tiene que estar vinculado con la probidad, calidad, celeridad y eficacia con la que ejecuten sus atribuciones. En otras palabras, el ejercicio de una potestad pública cuyo objetivo es precautelar el interés público, no es ajena al cumplimiento obligatorio de la norma adjetiva; ya que el procedimiento “no es extraño al interés público, ya que en todo proceso se encuentra en juego la aplicación de la ley; es decir, el respeto a la voluntad colectiva.” (Calamandrei, 2018, p. 10).

De tal forma, Rodríguez (1986), en cita de Penagos, identifica tres condiciones que deben concurrir para la perención: a) existencia de una instancia; b) que se genere la inactividad; y, c) que la inactividad esté sujeta a plazos legales (Penagos, 2007, pp. 908–909). En concordancia a este criterio, observamos que nuestra norma ha previsto en sus artículos la existencia de etapas y tiempos que debe cumplirse para que pueda determinarse responsabilidad. Cabe indicar que lo expuesto no desconoce la posibilidad de que existan vicios en el procedimiento que puedan ser subsanados, siempre que se atienda a las formas establecidas en la norma. Lo que se recalca es que en todo procedimiento donde pueda existir un acto desfavorable y bajo el principio de oficiosidad, la inobservancia de términos y plazos perentorios deben tener una consecuencia jurídico procesal, que se sancione con la caducidad misma que por su naturaleza no puede interrumpirse ni suspenderse, característica que la distingue notoriamente de la prescripción.

2.2.1. Sobre el artículo 26 de la Ley de la Contraloría General del Estado, con apoyo en la unidad de análisis sentencia emitida dentro del juicio 17811201801407:

Información de la unidad de análisis:

No. Proceso Judicial	17811201801407
Acción	Subjetiva o de plena jurisdicción
Actor	Zonia Monserrat Martínez Uzcátegui
Demandado(s)	Contraloría General del Estado Procuraduría General del Estado
Pretensión	Caducidad en base al art. 26 de la LOCGE
Sentencia	Declara la nulidad el acto impugnado, contenido en la resolución No. 38202, por haber operado la caducidad conforme el art. 26 de la LOCGE
Fecha de sentencia	03 de junio de 2021

- **Resumen de la unidad de análisis Juicio Nro. 17811201801407:**

La Contraloría General del Estado mediante orden de trabajo Nro. 0012-DASE-2016 de 11 de febrero de 2016, y las modificaciones realizadas a la orden de trabajo contenida en oficio 05220, 14018 y 14993 DASE de 29 de febrero, 25 de mayo y 6 de junio de 2016, con cargo a

imprevistos del Plan Operativo de Control del año 2016 de la Dirección de Auditoría de Sectores Estratégicos, para la realización del examen especial: "A los procesos precontractual, contractual y de ejecución de los contratos de compra venta de petróleo Crudo 2013169, 2014090 y 2015148 suscritos el 2 de diciembre de 2013, 15 de mayo de 2014 y 26 de junio de 2015, en su orden, y sus contratos accesorios, entre la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR y UNIPEC ASIA CO. LTD. Y PTT INTERNATIONAL TRADING PTE. LTD., en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de enero de 2016" (Contraloría General del Estado, 2016, p. 2)

Producto de la acción de control, la Contraloría con fecha 1 de diciembre de 2016 aprobó el informe Nro. DASE-0094-2016; en el cual resalta ciertos hallazgos en los que podría atribuirse una responsabilidad en contra de la Ing. Zonnia Monserrat Martínez Uzcátegui por inobservancia en sus funciones como servidora de EP PETROECUADOR. Con sustento al informe se emite la resolución Nro. 38202 de 21 de marzo de 2018, en la que se confirma responsabilidad administrativa culposa imponiendo una multa de 1.770,00 USD, equivalente a cinco salarios mínimos vitales.

Con fecha 02 de octubre de 2018 la Ing. Zonnia Monserrat Martínez Uzcátegui presenta acción subjetiva en contra de la resolución Nro. 38202, que entre los argumentos que expone es la caducidad del procedimiento en base al artículo 26 de la LOCGE; ya que, desde la orden de trabajo y la aprobación del informe ha transcurrido el término de 228 días, superando el término que dispone el mencionado artículo.

Al respecto la Contraloría esgrime diciendo que no existe sustento legal y doctrinario para que opere la caducidad por inobservar la temporalidad que hace referencia el artículo 26. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, fundamenta y motiva su sentencia diciendo que en la aprobación del informe "ha transcurrido en exceso el tiempo previsto en la citada Ley, para los informes de auditoría y su aprobación, habiendo perdido competencia en razón del tiempo para hacerlo y cuando operó la caducidad"(Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, 2021b, p. 18) . En tal virtud declara la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución Nro. 38202.

- **Fundamentos sobre la caducidad en el artículo 26 de la Ley de la Contraloría General del Estado:**

El artículo 39 de la LOCGE indica que para el establecimiento de responsabilidades el sustento será el informe producto de la auditoría gubernamental. La tramitación para estos informes nace con la emisión de la orden de trabajo, que como su nombre nos indica, es el acto

mediante el cual se dispone examinar a una entidad pública, con un objeto establecido y periodo a investigar. Desde la promulgación de la ley en el 2002, el legislador fijó un tiempo para la ejecución del examen de auditoría que culmina con la aprobación del informe; así, antes de las reformas, el artículo 26 indicaba que desde la orden de trabajo hasta la aprobación del informe no podía excederse del plazo de un año, como regla general. Posteriormente, con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 180 de 10 de febrero de 2014, el texto de dicho artículo fue sustituido y se redujo el plazo a ciento ochenta días improrrogables desde la orden de trabajo hasta la aprobación del informe. La última reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 598 de 30 de septiembre de 2015, modifica únicamente la palabra “plazo” por “término”, manteniéndose idéntico el resto del texto y sin cambiar los ciento ochenta días improrrogables. El artículo 26 actualmente señala:

Art. 26.- Informes de auditoría y su aprobación. - Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de treinta días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata. (Congreso Nacional, 2002).

Como podemos apreciar, la intención del legislador ha sido la de establecer una temporalidad para esta etapa del control, lo que nos conduce a que la interpretación que corresponde es la gramatical. Sin embargo, el mentado artículo ha sido fuente de discusión sobre si operaría o no la caducidad del procedimiento en caso de no cumplirse con dicho término. En repetidas ocasiones el Ente de Control ha sostenido que el incumplimiento a éste no genera caducidad, por falta de sustento legal y doctrinario, tal y como se puede apreciar en la unidad de análisis. En esta sentencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo motiva su decisión haciendo énfasis en la seguridad jurídica y con apoyo en fallos de la Corte Nacional de Justicia números: 17811-2016-01407, 17811-2013-10893, 17811-2016-01257, 17811-2016-01177. En el séptimo párrafo del punto 5.4.5. categóricamente puntualiza que el informe fue emitido fuera del plazo legal establecido, perdiendo la autoridad la facultad para pronunciarse y que este vicio no puede ser convalidado con el acto de determinación de responsabilidad.

Por otra parte, Fernando Ortega (2021b) indica que todo informe tiene que ser aprobado en el término de ciento ochenta días, pero que su inobservancia no produce la caducidad, sino que esta falta a la temporalidad haría que la resolución de determinación de responsabilidad

provoque una ilegalidad en el acto administrativo, por existir un vicio de anulabilidad del procedimiento; ya que, según el artículo 71 de la ley, la caducidad operaría únicamente sobre la totalidad del procedimiento, que serían siete años y no sobre los términos intermedios.

Contrario a estos argumentos y posterior a la sentencia que se estudia, la Corte Nacional de Justicia mediante resolución Nro. 10-2021 de 29 de septiembre de 2021, emitió como precedente jurisprudencial obligatorio lo siguiente:

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio para el ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determinadora que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declarar de oficio a petición de parte, en aplicación de la garantía de la preclusión y del principio de seguridad jurídica. (Corte Nacional de Justicia, 2021a)

Resulta interesante analizar esta jurisprudencia y agregar los comentarios realizados por el profesor Ortega, contrarios a lo que la Corte Nacional de Justicia ha dispuesto. El catedrático ha indicado:

La CNJ acaba de emitir su resolución sobre la aplicación del artículo 26 de la LOCGE. Este precedente jurisprudencial, que es obligatorio para los jueces, desconoce la figura jurídica de la CADUCIDAD:

- 1.- Confunde la caducidad (pérdida de la competencia en el tiempo de la facultad) con el cumplimiento de los plazos y términos de un procedimiento administrativo.
- 2.- Existe una grave e ilegal reforma a la LOCGE porque la caducidad no se puede aplicar por analogía; pues se trata de una nulidad grave. Solo el legislador a través de la ley puede establecer la caducidad, no el juez.
- 3.- Se confunde la caducidad del procedimiento con la preclusión de las etapas del procedimiento administrativo.
- 4.- Le otorga efecto de “nulidad absoluta” al incumplimiento del artículo 26 de la LOCGE. Por tanto, el informe de auditoría es nulo y por ende se lo deja sin efecto desde su origen. Siendo que se trata de acto de simple administración parece que le transforman en acto administrativo. Y el artículo 69 de la LOCGE??. (Ortega Cárdenas, 2021)

Respecto a las dos primeras observaciones, debemos identificar que la caducidad provoca la pérdida de competencia en razón del tiempo; esta se produce por la pasividad e incumplimiento a los términos que establece la ley, que como se indicó en el apartado 1.2 su naturaleza es perentoria. Por esta razón, el espíritu de la ley que recoge los preceptos que integran la seguridad jurídica, nos conduce a deducir que no es indispensable que el legislador introduzca la palabra “caducidad” en su articulado, para que pueda operar esta institución. Haciendo un razonamiento comparativo, podríamos ejemplificar con el número 1 del artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos (2015), que dispone que la acción subjetiva o de plena jurisdicción puede ser presentada en el término máximo de noventa días. Trascurrido este término y si la persona

no ha presentado su demanda se entiende que caducó su derecho de acción, esto con el fin de brindar estabilidad a los actos administrativos sin que el artículo haga referencia textual de la palabra caducidad. Con esto, la jurisprudencia lo que busca es poner un freno a la actuación en la que incurre la Contraloría, dejándoles en claro lo que el legislador ha dispuesto; sin que esto signifique usurpación de funciones. Por otra parte, la caducidad puede producirse, tanto en la ejecución de un procedimiento administrativo, como también en tiempo que tiene para poder ejercer su potestad.

El punto cuarto, es en esencia el más interesante porque nos plantea la duda sobre ¿cuál es la naturaleza jurídica del informe de auditoría? y ¿qué papel juega en la determinación de responsabilidades? Estas dos interrogantes pueden ser abordadas en otro estudio más profundo, puesto que la norma no cataloga a qué tipo de acto de administración corresponde el informe y sus elementos constitutivos; tampoco se relacionan del todo a la definición de acto de simple administración ni de dictamen que nos presenta el COA, lo que sin lugar a dudas, constituye un vacío de la norma en estudio. Sin embargo, visto de manera autónoma el informe no es impugnabile, como nos dispone el artículo 69 del LOCGE, comprendiendo que este acto, por sí solo, no genera efecto jurídico directo para determinar responsabilidad en contra del sujeto de control. Por lo que este informe puede ser considerado como requisito de procedibilidad para la determinación.

Ahora bien, no se debe pasar por alto que todo pronunciamiento que expida la Administración tiene que cumplir con requisitos esenciales; siendo que, los actos de simple administración no están excluidos de esta obligación y para que esto pueda ser efectivo las autoridades deben, en todo momento, hacer un control integro de la legalidad observando como se ha ido tramitando el procedimiento. Al respecto, el último párrafo del artículo 39 de la LOCGE dice que la evidencia que sustente la determinación de responsabilidad debe ser suficiente, competente y pertinente. A esto basta con decir que, si el informe debe cumplir con un tiempo establecido para su emisión y no se lo ha hecho, ya no tiene la competencia, por lo que el informe ha incurrido en vicios de forma, competencia y motivación provocando que cualquier actuación posterior a esta sea nula.

2.2.2. Sobre el artículo 56 de la Ley de la Contraloría General del Estado, con apoyo en la unidad de análisis sentencia emitida dentro del juicio 17811201801035:

Información de la unidad de análisis:

No. Proceso Judicial	17811201801407
Acción	Subjetiva o de plena jurisdicción

Actor/es	Paola Gabriela Coba Vinelli Galo Patricio Garzón Jativa Celsa Graciela Rojas Jaramillo Zonia Monserrat Martínez Uzcátegui
Demandado(s)	Contraloría General del Estado Procuraduría General del Estado
Pretensión	Caducidad en base al art. 56 de la LOCGE
Sentencia	Declara la nulidad de la Resolución No. 13530 al haberse dictado fuera del plazo establecido en el art. 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
Fecha de sentencia	31 de agosto de 2021

- **Resumen de la unidad de análisis Juicio Nro. 17811201801407:**

Mediante orden de trabajo Nro. 0013-DASE-2016 de 11 de febrero de 2016, la Contraloría General del Estado dispuso la realización de un examen especial al proceso de ejecución de los contratos de compra venta de petróleo crudo 2009433 y 2010253, suscritos el 23 de julio de 2009 y el 31 de agosto de 2010, respectivamente, y sus modificatorios y/o ampliatorios, entre la empresa Estatal de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR y PETROCHINA International Company, por el periodo comprendido entre el 26 de noviembre de 2010 y el 31 de enero de 2016.

Producto de la acción de control se emitió el informe de auditoría con Nro. DASE-0091-2016 de 28 de abril de 2017, en el que se describe como hallazgo la presunta inobservancia de los sujetos de control al no haber efectuado de manera correcta el cálculo de las penalizaciones por retraso en la ventana de carga imputables al comprador. En función del informe se predeterminó las responsabilidades civiles culposas - glosas; mismas que se notificaron mediante oficios Nros.: 04975 a la Ing. Celsa Graciela Rojas Jaramillo; 4978 a la Ing. Zonia Monserrat Martínez Uzcátegui; 4976 a Ing. Galo Patricio Garzón Játiva; y, 4977 a la Ing. Paola Gabriela Coba Vinelli. Dentro del término procedimental dispuesto en el número 1 del artículo 53 del LOCGE los interesados presentaron sus descargos. Por su parte, el Ente de Control confirmó las responsabilidades civiles culposas – glosas, mediante resolución 13530 de 09 de marzo de 2018 por un monto de 213 600,00 USD. El acto administrativo fue notificado en persona al Ingeniero Galo Patricio Garzón Játiva, Ing. Celsa Graciela Rojas Jaramillo e Ing. Zonia Monserrat Martínez Uzcátegui el 22 de marzo de 2018; y, por boleta entregada en el domicilio, el 19 de marzo de 2018, a la Ingeniera Paola Gabriela Coba Vinelli.

Con fecha 27 de junio de 2018 los interesados presentan acción subjetiva en contra de la resolución Nro. 13530, que entre los argumentos que se expone la caducidad del procedimiento en base al artículo 56 de la LOCGE, señalando lo siguiente:

[...] se puede certificar que el último notificado con la predeterminación de responsabilidad civil culposa fue el Ing. Nilsen Arias Sandoval, el 24 de mayo del 2017, por lo que la determinación de responsabilidad civil culposa debió ser emitida hasta el 25 de noviembre de 2017 y la Resolución 13530 se emitió el 09 de marzo de 2018, es decir 102 días después de vencido el plazo para emitir la Resolución, lo que significa que la facultad para emitir la Resolución estaba caducada. (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, 2021a, p. 2)

Al respecto la Contraloría se limitó a argumentar que la resolución impugnada cumple con los criterios de motivación de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; de tal manera que el acto administrativo no ha incurrido en ningún vicio de nulidad. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, fundamenta y motiva su sentencia diciendo en su parte pertinente lo siguiente:

[...] que la predeterminación de responsabilidad civil culposa que incluye responsables solidarios; señores: Celsa Gabriela Rojas Jaramillo, Galo Patricio Garzón Játiva, Paola Gabriela Coba Vinelli, y, Zonnia Monserrat Martinez Uzcatogui, siendo notificado el último de los obligados solidarios señor NILSEN GIORDANO ARIAS SANDOVAL, EL 24 DE MAYO DE 2017 (fs. 239. del expediente administrativo), hasta la expedición de la Resolución No. 13530 el 09 de marzo de 2018, (fs. 230 a 250 del expediente administrativo), esta se dictó, cuando operó la caducidad, es decir, que al emitirse la Resolución No.13530 el 09 de marzo de 2018, por parte de la entidad de control, se la expidió cuando había transcurrido en exceso el tiempo previsto en la citada norma legal, fuera del plazo de ciento ochenta días contado desde la última fecha de la notificación de la predeterminación, siendo en este aspecto evidente, que la resolución se la dictó fuera del plazo establecido, habiendo caducado la facultad para expedirla acorde a la referida norma legal. (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, 2021a, p. 20)

En tal virtud, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declara la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución Nro. 13530, por no haber observado el plazo legal dispuesto en el artículo 56 de la LOCGE.

- **Fundamentos sobre la caducidad en el artículo 56 de la Ley de la Contraloría General del Estado:**

Como se comentó en el apartado 2.2.1., el informe de la auditoría gubernamental es el acto que puede llegar a identificar irregularidades en el manejo de recursos públicos y/o el desempeño de los funcionarios de la institución examinada, llamados éstos como “hallazgos”. Para que pueda atribuirse alguna responsabilidad a los sujetos de control, no basta con que se haya indicado en el informe; sino, más bien, es necesario que se realice un ejercicio reflexivo

que analice los hallazgos y proceda con la correspondiente individualización de los sujetos de control que hayan incurrido en algún incumplimiento en sus atribuciones. A esta actuación la norma la ha denominado como predeterminación de responsabilidad, que como su nombre nos indica es la fase procedimental previa a la exteriorización de la voluntad administrativa que determina la existencia o no de responsabilidad, sea administrativa o civil; tal y como lo señala el artículo 53 de la LOCGE y el artículo 26 del Acuerdo 050-CG-2018.

Una vez que se haya individualizado a los sujetos de control, la Dirección Nacional de Predeterminaciones procederá con las notificaciones correspondientes, con la finalidad de que los inculpados presenten sus alegaciones y pruebas en aras de que se garantice el legítimo derecho a la defensa. Sobre la temporalidad en esta etapa procedimental, el artículo 53 de la LOCGE nos da una distinción en los plazos entre lo que es la glosa y la orden de reintegro. Respecto a la primera dispone que una vez notificada la predeterminación la persona tiene el plazo de sesenta días para que presente sus descargos; en la segunda, se indica que el sujeto de control deberá presentar reconsideración en el plazo máximo de noventa días sus alegaciones y pruebas.

Por otra parte, el artículo 56 de la LOCGE establece el plazo de ciento ochenta días para que el ente de control resuelva sobre la determinación de responsabilidad. Este plazo se cuenta desde la fecha de notificación de la predeterminación y en caso de incluir responsabilidades solidarias se contará desde la última fecha de a quien se le haya notificado.

En la unidad de análisis que estudiamos, la Contraloría no fundamenta sobre las consecuencias que acarrea el no haber cumplido el plazo de ciento ochenta días para poder determinar responsabilidades civiles culposas - glosas. Su escasa argumentación se limita únicamente a generalizar que el acto administrativo ha cumplido con los preceptos constitucionales y legales. Sin embargo, este silencio sobre la caducidad nos conduce a pensar que no se podría defender lo indefendible.

Respecto a lo que se indica en el artículo en mención, la Corte Nacional de Justicia ha emitido como precedente jurisprudencial obligatorio, la resolución Nro. 12-2021 de 25 de octubre de 2021, que en su parte pertinente manifiesta:

El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la

Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. (Corte Nacional de Justicia, 2021b, p. 5)

La unidad de análisis que hemos expuesto es anterior a este precedente jurisprudencial, lo que nos conduce a reflexionar que el actuar de la Contraloría General del Estado, en estos casos, ha sido fuera del marco jurídico. El interés público que está llamado a proteger el ente de control no es, bajo ningún punto de vista, eximente en la observancia de las normas adjetivas; así, se encuentra sujeta a las sanciones que se produzcan en la esfera procesal, que genere consecuencias jurídicas cuando no han respetado el manejo de los tiempos dispuestos en las normas.

Por otra parte, conviene indicar que la responsabilidad civil determinada mediante orden de reintegro tiene un plazo y naturaleza distinta, por lo que sería improcedente aplicar el artículo 56 referente a la glosa. El número 2 del artículo 53 de la LOCGE, menciona que una vez notificada la orden de reintegro, el sujeto de control tiene el plazo improrrogable de noventa días para presentar su solicitud de reconsideración; y, fenecido este plazo el Ente de Control deberá emitir su resolución en el plazo máximo de treinta días. Respecto a esta figura es pertinente mencionar que se refiere a una “reconsideración”, lo que nos conduce a que ésta se encasilla en procedimientos administrativos recursivos o de segundo orden, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 85 y 71 segundo inciso de la LOCGE, puntualizando que a falta de pronunciamiento en los plazos establecidos opera la denegación tácita. Con esto, la temporalidad que el legislador expresado es de carácter obligatorio, pero no perentorio, teniendo un efecto procesal para su impugnación, más no que produzca la caducidad del procedimiento.

2.2.3. Comentarios sobre la caducidad del procedimiento del artículo 48 de la LOCGE y posibles acciones luego de haber operado la caducidad del procedimiento en general:

Hablar de responsabilidad administrativa es referirnos a aquella ramificación del *ius puniendi*, de la que nace el Derecho Administrativo Sancionador. Esta potestad es restrictiva al Estado y se ejerce a través de un “conjunto de normas reguladoras de la actividad administrativa, que tiene como finalidad coadyuvar al cumplimiento de las tareas estatales que establecen como consecuencia de una infracción, la imposición de una sanción administrativa con observancia de los principios establecidos constitucionalmente”(Mejía, 2013, p. 41). De esta manera, la norma ha atribuido esta potestad a la Contraloría General del Estado, cuando los servidores públicos hayan incumplido con sus funciones, de conformidad a lo señalado en el artículo 45 de la LOCGE.

Las sanciones que se pueden imponer, a consecuencia del cometimiento de una infracción, van desde una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador a la fecha del cometimiento; además, y dependiendo de la gravedad de la falta, puede sancionarse con la destitución del funcionario. Ahora bien, su procedimiento para que pueda ser establecida, comparte el mismo fenómeno procedimental de la responsabilidad civil; o sea, tiene que existir un informe de auditoría gubernamental aprobado y la correspondiente predeterminación, para que la autoridad pueda imponer una sanción.

El artículo 48 de la LOCGE, nos indica que al inculpado se le correrá traslado sobre las presuntas infracciones cometidas en ejercicio de sus funciones, concediéndole el plazo improrrogable de treinta días para que haga uso de su derecho a la defensa. Fenecido este plazo la Contraloría deberá emitir su resolución en el lapso de sesenta días. A este artículo se le puede atribuir un error en cuanto a técnica legislativa, ya que habla sobre la ejecución e imposición de sanciones de multa o destitución, pero su penúltimo párrafo indica que antes de imponer la sanción de “destitución”, se procederá a conceder el plazo para la defensa, sin mencionarse cuando se trate de multa únicamente. Pese a que éste pueda inducir a error, su interpretación debe ser la sistemática, ya que no solo basta con revisar las palabras que ha introducido el legislador, “sino la relación de esa norma con las demás contenidas no solo en el mismo cuerpo normativo sino con todo el ordenamiento jurídico” (Oyarte, 2016, p. 71); con esto, no se puede desatender el derecho a la defensa de la persona, como tampoco no fijarse un tiempo para que se resuelva. De tal manera, el número 1 del artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 29 del Acuerdo 050-CG-2018 aclaran esta inconsistencia otorgando el tiempo para que el inculpado pueda contradecir, como el lapso para que la resolución pueda ser emitida.

Respecto a la caducidad de procedimiento, su presencia es igual que la indicada en la responsabilidad civil y perfectamente aplicables son los precedentes jurisprudenciales obligatorios emitidos por la Corte Nacional de Justicia.

Por otra parte, los vicios que se produzcan por esta caducidad afectan al procedimiento en particular. Hay que considerar que la pérdida de competencia es atribuible únicamente al procedimiento, teniendo la posibilidad de aperturar uno nuevo, siempre que no haya operado la caducidad de la acción (Cabanellas, 1998, p. 15) para determinar responsabilidad según el artículo 71 de la LOCGE. Sobre esta posibilidad el artículo 204 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, mencionaba que si el procedimiento se ha suspendido su continuación o impulso, el órgano debe declarar la caducidad e iniciar un nuevo procedimiento. De igual manera, el COA en su artículo 244 nos menciona que si no se cumple

con los plazos establecidos opera la caducidad, pero que esto no impide la iniciación de otro procedimiento, siempre que no haya operado la prescripción. Si bien la LOCGE, no establece un término de prescripción de las infracciones, si indica la caducidad del artículo 71, siendo este el plazo máximo para poder incoar un procedimiento y determinar responsabilidad. Por lo tanto, la caducidad del procedimiento no extingue la responsabilidad, lo que produce es la terminación anormal del mismo.

2.3. Caducidad de la facultad o acción de Control y determinación de responsabilidades según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

Información de la unidad de análisis:

No. Proceso Judicial	09802201901307
Acción	Subjetiva o de plena jurisdicción
Actor/es	José Alberto Icaza Romero
Demandado(s)	Contraloría General del Estado Procuraduría General del Estado
Pretensión	Caducidad en base al art. 71 de la LOCGE
Sentencia	Declara la nulidad de la Resolución No. 14483 al haberse dictado fuera del plazo establecido en el art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
Fecha de sentencia	12 de diciembre de 2019

- **Resumen de la unidad de análisis Juicio Nro. 09802201901307:**

Con orden de trabajo Nro. 0023-DASE-2015 de 18 de mayo de 2015, la Contraloría General del Estado dispuso la realización de un examen especial al proceso de terminación, liquidación y pago del contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos (gas) en el Bloque 3; como también, al proceso de cesión del contrato de concesión y sus modificatorios suscritos entre el CONELEC y MACHALA POWER CIA. LTDA., a favor de la CELEC EP, en la Secretaria de Hidrocarburos, por el periodo comprendido entre el 27 de Julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2014. A consecuencia de esta acción de control fue emitido el informe de auditoría Nro. DASE-0013-2016 con fecha 11 de octubre de 2017.

Con oficio Nro. 0490 se predeterminó responsabilidad civil culposa- glosa en contra el Ing. José Alberto Icaza Romero por un valor de 31 000.000,00 USD., por haber emitido el memorando Nro. 007-VH-2010 de 10 de diciembre de 2010, con el que “presentó la valoración de EDC Ecuador Ltda. Bloque3, manifestando su conformidad con los estudios presentados por la consultora sin recomendar la conformación de una comisión negociadora”(Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, 2019, p. 3). Dentro del plazo

procedimental correspondiente, el inculpado presenta sus descargos al Ente de Control, que entre sus argumentos manifiesta que ha operado la caducidad según los artículos 26 y 71 de la LCGE.

Con resolución Nro. 14483 de 13 de julio de 2018 y notificada al administrado el 01 de agosto de 2018, se confirma la responsabilidad civil culposa – glosa por el monto que se indica en la predeterminación. El Ing. José Alberto Icaza Romero de forma oportuna presenta recurso de revisión en contra del acto administrativo de determinación de responsabilidad, conforme a lo establecido en el artículo 61 de la LOCGE. Entre los fundamentos que expone indica nuevamente que dentro del procedimiento ha operado la caducidad; indicando, además, que la resolución impugnada fue emitida fuera del plazo del artículo 56 de la LOCGE y por lo tanto el acto de determinación es nulo. Sin embargo, la Contraloría mediante resolución Nro. 01764 rechaza el recurso interpuesto y se ratifica en lo dispuesto en la Resolución Nro. 14483.

En tal virtud, el administrado presenta acción subjetiva ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 2 del cantón Guayaquil, en contra de la resolución Nro. 01764 que confirma la responsabilidad administrativa civil culposa – glosa, en la que esgrime sus argumentos para el desvanecimiento de responsabilidad, como también los concernientes a las caducidades en que ha incurrido el organismo. Por su parte, la Contraloría General del Estado hace su fundamentación concerniente al artículo 26 de la LOCGE, indicando que en la reforma que sufrió dicho artículo según promulgación del Código Orgánico Integral Penal publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 180 de 10 de febrero de 2014, se mencionaba que el informe debía ser aprobado en el “plazo” de ciento ochenta días contados desde la orden de trabajo, pero que su aplicación debía entenderse excluyendo fines de semana y feriados, con apoyo en la consulta realizada al Procurador General del Estado OF PGE Nro.00827 de 15 de abril de 2015. Con el mismo argumento, pretende defender la caducidad alegada del artículo 56 de la LOCGE intentando revestir al plazo como si se tratase de término, con el fin de extender el tiempo legal establecido y así legitimar su falta a la temporalidad.

Respecto a los argumentos sobre el artículo 71 de LOCGE, expuestos en el punto 7.2.1. de la sentencia el organismo expone:

3.- Caducidad de la potestad de la Contraloría General del Estado, para pronunciarse sobre la accionante según lo que contempla el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Sobre esta supuesta caducidad, se debe considerar lo siguiente: el señor Icaza Romero José Alberto, actuó en el periodo comprendido entre el 27 de julio 2010 hasta el 11 de junio de 2013, esto quiere decir que el accionante en la calidad que tenía de Subsecretario Nacional de Desarrollo de Gas Natural y Combustibles Derivados de Hidrocarburos, responde sobre sus actos hasta la fecha en que salió de la institución, esto es, hasta el 11 de junio de 2013. [...] En el presente caso, es evidente que las acciones y también omisiones por parte del Subsecretario Nacional de Desarrollo de Gas Natural y Combustibles Derivados de Hidrocarburos, el señor José Alberto Icaza Romero, fueron la causa para que, no se pueda

determinar con exactitud la veracidad y legalidad del gasto incurrido por el valor de 31 000.000,00 USD, debido al informe de conformidad del accionante sobre el pronunciamiento de la compañía Internacional Gaffney Cline & Associates, empresa que realizó la valoración de los activos de la compañía Machalapower Cia. Ltda.; y recomendó el pago del valor de la glosa, alegando ser el justo precio de la consultoría contratada. El ahora accionante, pese a estar en funciones hasta el 11 de junio de 2013, es decir que mantuvo el perjuicio económico hasta esa fecha, y es precisamente desde aquí donde se debe comenzar el cómputo del plazo contemplado en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La Contraloría General del Estado, notificó al administrado la determinación de la Responsabilidad civil culposa, mediante la Resolución No. 14483, el 1 de agosto de 2018, es decir a los 5 años y dos meses, [...]. (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, 2019, p. 28)

Frente a los argumentos que las partes han presentado, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 2 del cantón Guayaquil, el tribunal motiva su sentencia identificando que dentro del procedimiento para la determinación de responsabilidad no se cumplieron con los plazos establecido a los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE. Con base al sustento jurídico que expresa en la sentencia sobre el artículo 71 los jueces indican:

[...] por tanto, siendo dicho acto, motivo de la responsabilidad, acorde con lo previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el término de caducidad debe constarse desde la fecha en que se realizó el acto al que se refiere la responsabilidad, esto es, desde el 10 de diciembre del 2010, fecha de emisión del memorando 007-VH-2010; luego, desde el 10 de diciembre del 2010, hasta el 1 de agosto del 2018, día de notificación de la Resolución No. 14483 del 13 de julio del 2018, que confirma la responsabilidad civil, se evidencia que han transcurrido más de siete años que actualmente contempla el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como plazo de caducidad para establecer responsabilidades civiles y administrativas, operando de pleno derecho la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades civiles, por parte del organismo de control, desvirtuándose la presunción de legalidad de la Resolución 14483 de 13 de julio de 2018 emitida por la Contraloría General del Estado y que contiene la determinación de la Responsabilidad Civil Culposa-Glosa solidaria en contra del actor; así como, de la Resolución del Recurso de Revisión No. 01764 de 19 de agosto de 2019, emitida por la Contraloría General del Estado. (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, 2019, p. 42)

• **Fundamentos sobre la caducidad en el artículo 71 de la Ley de la Contraloría General del Estado:**

Con apoyo en la unidad de análisis, el presente apartado se refiere a la caducidad de la acción, que es distinta a la del procedimiento. El ejercicio de las potestades que se le atribuyen a la Contraloría General del Estado (y en general a la Administración Pública), la acción no debe ser entendida estrictamente como “ el poder jurídico que faculta para acudir a los órganos de la jurisdicción”(Couture, 2004, p. 56), para que el juez conozca y resuelva un conflicto en particular; sino como el conjunto de potestades conferidas a los diferentes organismos públicos capaces de “producir, mediante una manifestación de voluntad un efecto jurídico” (Chiovenda, 2011, p. 28) con el fin de precautelar el interés público en el ámbito de las competencias

jurídicamente conferida, tal y como lo dispone el artículo 226 de la Constitución de la República y el artículo 3 del COA.

De esta manera, este tipo de caducidad tendrá como fundamento el restringir el ejercicio de estas potestades con un máximo de tiempo para que pueda iniciarse un procedimiento. Al respecto, Miguel Rebollo puntualiza que esta caducidad no tiene como resultado dar por terminado un procedimiento, puesto que actúa antes que éste. Deduce que su finalidad radica en producir la extinción de la responsabilidad del presunto inculpado, evitando que pueda darse inicio o proseguir un procedimiento (Rebollo, *et al.*, 2010, p. 802).

Con esta consideración y para efectos prácticos, la caducidad de la potestad transita por una línea temporal paralela e inalterable con los plazos de un procedimiento iniciado; o sea, de incoarse un procedimiento no implica que está caducidad se haya suspendido o interrumpido, puesto que seguirá su curso hasta que se emita la resolución correspondiente o se cumpla el tiempo máximo fijado.

Nuestro legislador ha establecido en el artículo 71 de la LOCGE un plazo máximo de siete años para que el Ente de Control pueda pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, como también para poder determinar responsabilidades. Como podemos apreciar, la redacción y existencia de esta disposición no generan discusión sobre su aplicación *stricto sensu*; sin embargo, como se observa en la unidad de análisis, la Contraloría pretende dar argumentos draconianos al disfrazar su negligencia en el tiempo, al decir que el plazo para esta caducidad debe contarse para la responsabilidad desde el momento en que el funcionario dejó de laborar en la institución examinada. Esto corresponde no aun problema de norma, ya que el mentado artículo indica que se contará desde la fecha en que el sujeto de control hubiere cometido el acto, más no cuando se desvinculó de la institución.

III. Conclusiones:

Por lo expuesto, comprendemos que las reglas de un procedimiento y vinculación para la exteriorización de la voluntad administrativa como requisito de validez, su funcionalidad se expresa como garantía para los ciudadanos, que genera confianza de que las actuaciones de la Administración Pública se encuentran encaminadas al interés general, de conformidad al ordenamiento jurídico; y no, como una mera ejecución de las mismas (Nieto, 1986, p. 167). Esta consideración de confianza es la seguridad jurídica, como su correcta ejecución para cumplir con sus fines, se consolida con el derecho fundamental a una buena Administración Pública.

Se trata entonces, de materializar este derecho a la buena administración pública, siendo celer, ágil, oportuna, proba, transparente, eficiente y eficaz; que en la actualidad, conforme la

Constitución ecuatoriana, son principios de gestión pública. En un Estado de derechos y justicia, no es posible mantener procedimientos indefinidos que desgastan la calidad de vida de los ciudadanos, por la incertidumbre a la que son sometidos.

Con esto, en las normas adjetivas se ha previsto el establecimiento de etapas y plazos para la emisión de un acto administrativo. Temporalidad y procedimiento puede que resulten, hasta cierto punto, sinónimos; sin embargo, las consecuencias y efectos jurídicos que acarrea su inobservancia ha generado criterios diametralmente diversos en sus efectos con relación al acto administrativo. En tal sentido, los plazos o términos que se fijen dentro de los procedimientos administrativos y que de su resolución pueda existir un acto desfavorable al ciudadano, estos serán siempre perentorios.

La falta de cumplimiento en los tiempos perentorios, se traducen en inactividad y tiene como consecuencia la caducidad. Institución de orden público, que de producirse, deja sin competencia a la autoridad para pronunciarse sobre el motivo que generó la instauración de un procedimiento u opera para extinguir una responsabilidad, según el caso. Un punto importante a considerar es que la caducidad no puede interrumpirse ni suspenderse, característica que la distingue de la prescripción.

Ahora bien, como hemos visto, en materia de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado, podemos identificar dos tipos de caducidades. La primera, es la denominada “caducidad del procedimiento” o perención, que se vincula con el cumplimiento de plazos que se deben aplicar en cada fase o instancia del procedimiento. Así, identificamos las del artículo 26 de la LOCGE, misma que dispone que la tramitación para la emisión del informe de auditoría gubernamental será de ciento ochenta días, contados desde la orden de trabajo hasta su aprobación; esta caducidad se aclara en la resolución Nro. 10-2021 de 29 de septiembre de 2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia como precedente jurisprudencial obligatorio. Los artículos 48 y 56 de la LOCGE, se ubican en el momento procedimental de la predeterminación y la determinación; o sea, el tiempo que tendrá el Ente de Control para confirmar o desvanecer responsabilidad, con la respectiva individualización del sujeto de control. Como en la anterior, la Corte Nacional de Justicia con resolución Nro. 12-2021 de 25 de octubre de 2021, puntualiza que de no cumplirse con los tiempos que dicta la norma se producirá la caducidad del procedimiento.

El segundo tipo de caducidad, es la llamada “caducidad de la potestad” o de acción, esta se vincula con el ejercicio de potestades sujetas a un tiempo máximo en los que puede actuar la Administración Pública; su finalidad es la de extinguir la responsabilidad y evitar se inicie un procedimiento. Ésta se encuentra en el artículo 71 de la LOCGE, que otorga el plazo de siete

años para que la Contraloría pueda pronunciarse sobre las actividades de una institución del Estado o para determinar responsabilidades.

Como se puede ver existe clara distinción entre estos dos tipos de caducidades, que la del procedimiento solo afecta a éste, no extingue la responsabilidad, teniendo la posibilidad de aperturar un nuevo procedimiento; siempre que no haya transcurrido los siete años que dispone el artículo 71 de la LOCGE, ya que éste provoca la extinción de la responsabilidad.

En consecuencia, la caducidad actúa como mecanismo que favorece a un Estado constitucional de derechos y justicia, en la que toda la Administración Pública debe promover y garantizar los derechos de todas las personas, observando lo estipulado por la voluntad colectiva en su ordenamiento jurídico. En este sentido, las cuestiones temporales del procedimiento convergen en la materialización de una correcta ejecución eficaz, eficiente y ágil que direccionan a la seguridad jurídica y a una buena Administración Pública. Como hemos visto, la Contraloría General del Estado tiene preminente importancia en la actividad de control de los recursos públicos y la correcta gestión de sus servidores; por esto, podemos incitar a la actuación de ésta debe ser moralmente intachable, porque ¿Cómo puede controlar la gestión y uso de recursos públicos, si la Contraloría flagrantemente inobserva la temporalidad establecida para su actividad? Este comportamiento, que ha sido recurrente, ha producido que la Corte Nacional de Justicia ponga un freno a la arbitrariedad y delimite la consecuencia jurídica que la inactividad provoca.

Con lo antes analizado, podemos inferir que la caducidad no es producto de un error intelectual complejo; sino, más bien, a una falta de probidad durante la ejecución de un procedimiento administrativo o en el ejercicio de la potestad de control y determinadora de responsabilidades, pues su atención radica exclusivamente en la contabilización de términos y plazos. Este incumplimiento recurrente del Ente de Control, nos conduce a pensar que este problema puede ser únicamente la punta del iceberg en el ejercicio de sus funciones; ya que, el respetar la temporalidad nos lleva a deducir que no se pretende hacer efectivo el derecho a la buena administración pública.

IV. Recomendaciones:

La LOCGE en los artículos 75 y 86 ha establecido un régimen de responsabilidades en contra de los funcionarios de la Contraloría que hayan hecho que se produzca la caducidad, esto con el fin de acentuar las consecuencias que su descuido produce en contra del Estado y que no está cumpliendo la finalidad que justifica su existencia. El respeto al procedimiento debido es en esencia el reflejo del correcto funcionamiento de toda institución; de lo contrario, el sentimiento

de arbitrariedad se hace latente en cada pronunciamiento, llevando al sentimiento colectivo a que la Contraloría General del Estado es un órgano de persecución y no de control.

V. Bibliografía:

Textos y artículos:

Bielsa, R. (1961). *Los Conceptos Jurídicos y su Terminología*. Buenos Aires: Depalma.

Cabanellas, G. (1998). *Diccionario enciclopédico de derecho usual. 2: C - Ch* (26. ed., rev. actualizada y ampliada). Buenos Aires: Ed. Heliasta.

Calamandrei, P. (2018). *Demasiados abogados*. Santiago de Chile: Olejnik.

Carnelutti, F. (2017). *Como se hace un proceso*. Bogotá, Colombia: Temis.

Cassagne, J. C. (2008). *Derecho Administrativo* (Novena). Buenos Aires (Argentina): AbeledoPerrot.

Chiovenda, G. (2011). *La Acción en el sistema de los derechos*. Bogotá: Temis.

Contraloría General del Estado. (2016). *DASE-0094-2016*. Quito.

Couture, E. J. (2004). *Fundamentos del derecho procesal civil* (4ta. ed., reimpresión). Montevideo: Editorial B de F : J.C. Faira, Editor.

Delgadillo Gutiérrez, L. H., & Lucero Espinosa, M. (2005). *Compendio de Derecho Administrativo: Primer curso*. México: Porrúa.

Elizondo Contreras, E. (2006). *Análisis de la garantía de seguridad jurídica en las resoluciones dictadas dentro del procedimiento administrativo disciplinario para servidores públicos* (Tesis, Universidad de las Américas Puebla). Universidad de las Américas Puebla, Puebla - México. Recuperado de http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/indice.html

Escobar, G. (2018). *Determinación de Responsabilidades Administrativas, Civiles e Indicios Penales* (Primera). Quito: TALLPA.

Fundación Tomás Moro (Ed.). (1991). *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid: Espasa Calpe.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá (Colombia): Editorial Temis, Palestra.

González Navarro, F. (1964). La llamada caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de administración pública*, (45), 191–230. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113090>

Ivanega, M. (2013). *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa* (Segunda). Buenos Aires: Ediciones Rap.

- Marienhoff, M. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (Cuarta). Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Mejía Patiño, O. (2013). *Fundamentos de derecho administrativo sancionador*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Nieto, A. (1986). *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador* (Quinta edición puesta al día el 31 de diciembre de 2011). Madrid: Tecnos.
- Olivera Toro, J. (1972). *Manual de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- OMEBA. (2005). *Enciclopedia jurídica OMEBA*. Argentina: Driskill.
- Ortega Cárdenas, F. (2021, octubre 8). Comentarios de Derecho Administrativo. Recuperado 4 de enero de 2022, de <https://www.facebook.com/fernandortegacardenas/posts/394267158975111>
- Oyarte Martínez, R. (2016). *Debido Proceso* (Primera). Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones.
- Penagos, G. (2007). *Nulidades y acciones del acto administrativo: Independencia del acto administrativo del negocio jurídico privado: irregularidades no invalidantes: convalidación y extinción* (2. ed. actualizada). Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Doctrina y Ley.
- Pérez, E. (2021). *El Acto Administrativo* (Primera). Quito: Corporacion de Estudios y Publicaciones.
- Rebollo Puig, M., Alarcón Sotomayor, L., Izquierdo Carrasco, M., & Bueno Armijo, A. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2002). *Tratado de derecho administrativo* (Cuarta). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Normas Jurídicas:

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008, octubre 20). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional. (2017, julio 7). *Código Orgánico Administrativo*.
- Congreso Nacional. (2002, junio 12). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*.

Sentencias:

- Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil. *Juicio Nro. 09802201901307.* , (12 de diciembre de 2019).

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. *Juicio Nro. 17811201801035.* , (31 de agosto de 2021).

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. *Juicio Nro. 17811201801407.* , (4 de junio de 2021).

Jurisprudencias:

Corte Constitucional. (2013). Ficha de Relatoría No. 045-15-SEP-CC | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=045-15-SEP-CC>

Corte Nacional de Justicia. (2021a, septiembre 29). Resolución Nro. 10-2021.

Corte Nacional de Justicia. (2021b, octubre 28). Resolución 12-2021.

Videos:

Fernando Ortega Cárdenas. (2021a). *La orden de reintegro.* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3tDpuVTHhtI>

Fernando Ortega Cárdenas. (2021b). *Sistema de determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado.* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=sb3fR9WR6Go>