

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública

La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado

Anabelle Plaza Orbe

Tutora: María del Carmen Jácome Ordóñez

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Anabelle Plaza Orbe, autora de la tesis intitulada “La seguridad jurídica en el Procedimiento de Determinación de Responsabilidades Civiles y Administrativas de la Contraloría General del Estado”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

1 de junio de 2019

Firma: _____

Resumen

Conforme terminan los períodos de gestión gubernamental, se va haciendo cada vez más evidente la necesidad de una adecuada actuación de los órganos de control, como mecanismo para velar por el correcto uso de los recursos públicos; y que éste llegue no únicamente a condenar eventuales perjuicios encontrados; sino, principalmente a demostrar una labor oportuna que evitó posibles lesiones al patrimonio estatal.

Sin perjuicio de aquello, cuando el control de los recursos se lleva a cabo de forma posterior a las actuaciones de los funcionarios públicos es necesario que quienes tienen la facultad de llevar adelante el procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, lo hagan circunscribiéndose a las normas y principios legales y constitucionales vigentes.

Para ello se debe considerar que la Contraloría General del Estado, tiene potestades conferidas por la Constitución y la ley, que le han entregado prerrogativas específicas que, en ocasiones, supondrá limitar los derechos de los ciudadanos, en aras a proteger el interés público; y su legitimidad dependerá del respeto a las garantías protegidas por el propio ordenamiento jurídico en el que se originaron aquellas.

En este trabajo se analizará si el organismo de control del uso eficiente de los recursos públicos está observando las garantías de la seguridad jurídica y del debido proceso de los administrados y de los ciudadanos, y la legal aplicación de las normas que rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades que se traducen en una gestión eficaz y el cumplimiento de sus fines.

Para el efecto, se estudiará las garantías y principios constitucionales de obligatoria aplicación a los procedimientos sancionadores y de gravamen, su contenido y alcance.

Se analizarán también las normas aplicables al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades objeto de estudio, las interpretaciones que al respecto han dado los funcionarios del órgano de control, y su adecuación o no a las normas del ordenamiento legal y constitucional ecuatorianos; de ser el caso, se propondrá una alternativa para que las actuaciones se enmarquen en una práctica administrativa coherente y acorde con el Estado de derechos y justicia consagrado en la Constitución del Ecuador.

Al amor y lealtad que siempre
unió a mis padres, Leonel y Sonia,
y a la vida de su hija
María de los Ángeles

Agradecimientos

Quiero dar gracias a Juan Fernando Aguirre por su alegría junto a mí, aun en momentos difíciles. A Luis Fernando, Pedro y Emilio porque su vida inspira la mía cada día. Y a la doctora María del Carmen Jácome, por su generoso apoyo y valiosa dirección de este trabajo.

Tabla de contenido

Introducción	13
Capítulo Primero La seguridad jurídica en el procedimiento sancionador y en la determinación de responsabilidades.....	15
1. La seguridad jurídica	19
1.1. Condiciones y exigencias de la seguridad jurídica	21
1.1.1. La corrección estructural de la norma	22
1.1.2. Corrección funcional	25
2. El debido proceso	26
2.1. La motivación del acto administrativo, como elemento del debido proceso	31
3. El debido proceso en el procedimiento de determinación de responsabilidades	34
4. El procedimiento de determinación de responsabilidades, cauce para garantizar los derechos y garantías constitucionales.....	38
4.1. Fases del procedimiento de determinación de responsabilidades	44
4.1.1. Fase de inicio del procedimiento.....	45
4.1.2. Fase de instrucción del procedimiento	47
4.1.3. Terminación del procedimiento	48
5. La inactividad formal de la administración	50
Capítulo segundo El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado.....	55
1. Breve antecedente histórico	56
2. Descripción del procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.	61
2.1. Procedimiento de determinación de responsabilidad civil.....	67
2.2. Procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa	70
3. La inactividad de la administración en el procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa.....	74
4. La caducidad en los procedimientos de determinación de responsabilidades.....	79
5. La prescripción y la caducidad en los procedimientos de determinación de responsabilidades en México y Perú.....	87
5.1. El caso mexicano.....	88

5.2. El caso peruano	90
6. Interpretación de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa y posibles afectaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso	92
6.1. Interpretación de las disposiciones relacionadas con los plazos para determinar responsabilidades establecidos en la norma por parte de la Contraloría General del Estado ..	93
6.1.1. Interrupción de la caducidad por disposición del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades	93
6.1.2. Efecto de denegación tácita cuando la Contraloría no se pronuncia dentro de los términos legales señalados en la norma	95
6.1.3. Predeterminación de responsabilidades, considerada como acto administrativo	96
6.2. Posibles afectaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso en la interpretación de las disposiciones relacionadas con el procedimiento de determinación de responsabilidades.....	98
6.3. Hacia una propuesta de mejora	103
Conclusiones	107
Bibliografía.....	111
Anexos	115

Introducción

El lugar que antaño ocupó el concepto de la potestad o del privilegio o la prerrogativa ahora lo ocupa por derecho propio la persona, el ser humano, que asume un papel central en todas las ciencias sociales, también obviamente en el Derecho Administrativo. Por una obvia razón, porque la persona, lo recogen muchas Constituciones de la región, es principio y fin del propio Estado.¹

La seguridad jurídica y el debido proceso son derechos ciudadanos fundamentales, garantizados en la vigente Constitución de la República del Ecuador que deben ser observados por toda autoridad que, en su momento, deba instaurar un proceso administrativo o judicial, como una manifestación del respeto al orden constitucional y legal y a los derechos de las personas en el Estado ecuatoriano.

Estas garantías tienen especial relevancia, cuando se trata de procedimientos de los cuales pueden derivarse sanciones o gravámenes a los ciudadanos, que implican obligaciones o limitación a derechos, por la imputación de infracciones o pagos indebidos que durante el ejercicio de sus funciones o de las actividades económicas que se generan en el relacionamiento con el Estado; uno de estos procedimientos, es el de determinación de responsabilidades, a cargo de la Contraloría General del Estado, que lo ejerce como parte de su facultad de controlar el buen uso de los recursos públicos.

En este trabajo se analizará el contenido reiterado de varias resoluciones emitidas desde la Contraloría General del Estado de cuyo texto se infiere el criterio de que, con la actuación del órgano de control, al iniciar el procedimiento previo a la determinación de responsabilidad administrativa o civil, se interrumpe el plazo de caducidad previsto en la Ley.

Para ello, en el primer capítulo se estudiará, a la luz de la doctrina, los principios y elementos de la seguridad jurídica y el debido proceso que deben considerarse para imponer sanciones o gravámenes a los servidores públicos y a los contratistas del Estado; la necesidad de implementación del procedimiento previsto en la ley para el efecto, como herramienta para

¹ Jaime, Rodríguez Arana, «La justicia administrativa como expresión de una buena administración», en *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo* (Quito: Cevallos, editora jurídica, 2018), 305.

garantizar el respeto de estos principios y derechos ciudadanos; y, los efectos de la inactividad formal de la administración.

En el segundo capítulo se considerará las normas que rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades, el efecto de la falta de pronunciamiento de la Contraloría, dentro de los períodos señalados en la norma, y si opera o no el silencio administrativo negativo o denegación tácita quedando, como consecuencia de esta inactividad, determinada o no la responsabilidad administrativa o civil correspondiente.

También se detallará las diferentes interpretaciones que han dado los funcionarios de la Contraloría General del Estado al determinar responsabilidades civiles y administrativas, y la existencia o no de eventuales afectaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso, para plantear, de ser necesario, un proyecto de actuación que se ajuste al orden jurídico vigente.

Podría afirmarse que las crisis de corrupción en los estados, son también las crisis de las actividades de control; por ello, es necesario que éste sea eficiente y oportuno, porque si llega tarde o irrespetando los derechos y garantías ciudadanas establecidas en las normas constitucionales y legales, no sólo que no cumplirá su principal función que es velar por el uso adecuado de los recursos públicos, sino que podría también desnaturalizar la finalidad del procedimiento administrativo, que es tutelar los derechos ciudadanos que el Estado está llamado a proteger.

La seguridad jurídica robustece a todo ordenamiento legal y a la sociedad que lo respeta, y genera en los ciudadanos la certeza del buen obrar de las instituciones, siendo preciso rectificar el rumbo si el camino procedimental o adjetivo para la determinación de responsabilidades es equivocado, incluso aprendiendo de los errores del pasado.

Capítulo Primero

La seguridad jurídica en el procedimiento sancionador y en la determinación de responsabilidades

Al ejercer la potestad de determinación de responsabilidades, la Administración Pública no debe dejar de lado su responsabilidad de garantizar a los ciudadanos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y la ley, particularmente los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, que suponen la aplicación por parte de las autoridades de normas claras, precisas y que se encuentran establecidas de forma previa; y, la adopción de un procedimiento que suponga, precisamente el reconocimiento de esos derechos y garantías.

Una administración que sustenta su actuación en procedimientos que respetan los derechos de los administrados, fortalece su institucionalidad y fomenta su eficiencia y eficacia.

Como lo manifiesta el profesor Juan Carlos Benalcázar, “la recta y buena administración pública, gira en torno a tres principios de igual jerarquía: juridicidad, eficacia y eficiencia”² por lo tanto, para que la administración pública lleve adelante una gestión adecuada, deberá implementar procedimientos, y adoptar decisiones enmarcadas en estos principios, tanto más, si de ellos pueden derivarse gravámenes hacia los administrados o limitaciones a sus derechos.

La juridicidad, dice el profesor Benalcázar, “es un elemento esencial del Estado de derecho traducido en la ‘juridización’ del ejercicio del poder público, con una consiguiente proscripción de la arbitrariedad. Constituye el principio de subordinación del poder público al ordenamiento jurídico”.³

Por lo tanto, dos elementos esenciales de la juridicidad⁴ de la actuación de la administración pública, son: el primero, la inserción de las decisiones en el marco permitido por el ordenamiento jurídico; y, el segundo la determinación, como consecuencia, de no actuar de forma arbitraria.

² Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, 35 (México D.F., 2006), 14.

³ *Ibid.*, 14.

⁴ Ecuador, «Código orgánico administrativo», Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017, Art. 14.

En lo que se refiere a la *arbitrariedad*, el tratadista Eduardo García de Enterría, al comentar la definición de este término contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, señala:

Lo que la prohibición de la arbitrariedad condena es, justamente, la falta de un fundamento objetivo; la Constitución no admite que el poder público, en cualquiera de sus expresiones, se ejerza por la sola voluntad del agente o por su capricho, simplemente. Exige que en cualquier decisión del poder público se hagan presentes los valores superiores del ordenamiento jurídico.⁵

Se entiende como arbitrariedad, por lo tanto, la ausencia de motivos o razones que sustenten la causa de una determinada actuación de las autoridades públicas, es decir que, un acto o decisión del poder público es arbitrario, cuando no está respaldado o fundamentado en motivos que demuestren la coherencia de la resolución con los valores del orden jurídico aplicable.

En esta misma línea, el profesor Juan Carlos Cassagne se refiere a la arbitrariedad, señalando que “se trata del acto contrario a la razón, producto de la mera voluntad o capricho del funcionario”.⁶

En general, podemos decir, que la arbitrariedad está relacionada con la emisión de actos o decisiones, no fundamentadas en norma legal alguna; dictados sin cumplir la disposición de la norma; o, en los que no existe relacionamiento de los hechos o presupuestos fácticos, con las normas a aplicarse, por lo que bien se puede señalar que, sin esta fundamentación, ni razonamiento lógico el origen de estos actos es, en estos casos, el simple deseo del funcionario que los suscribe.

El segundo principio de la recta administración pública es la *eficacia*, que el profesor Benalcázar define como “la obtención de *resultados idóneos* para la solución de un problema o la satisfacción de una necesidad. Dichos resultados idóneos, ante todo, deben ser expresión cabal, no sólo del respeto, sino más aun, de la *promoción* de los derechos fundamentales en aras de su efectiva vigencia”.⁷

La eficacia, entonces, está vinculada con la aplicación de las normas al caso concreto en que la administración actúa, teniendo en cuenta los derechos que la Constitución y las leyes

⁵Eduardo García de Enterría, «Revista de administración pública», *¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota.*, n.º 124 (1991): Loc. 225, <https://doi.org/CEPC> - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁶Juan Carlos Cassagne, *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*, 2.ª ed. (Editorial B de F Ltda., 2016), 262.

⁷Benalcázar, *Los actos administrativos consensuales*, 14.

garantizan a las personas, de modo que las decisiones adoptadas superen los controles de legalidad posteriores y puedan considerarse legítimas.

Es decir, que no se puede hablar de eficacia en la actuación inoportuna de la administración y sus funcionarios, ni en aquella que suponga violación a las normas vigentes, o a los derechos ciudadanos, porque en estos casos, esa actuación, pierde su legitimidad, y según el profesor Benalcázar:

el concepto de legitimidad constituye un parámetro de apreciación de la juridicidad más amplio y completo que el de validez, y más permanente y trascendente que el de legalidad. En efecto, constituye un criterio de valoración de la actuación de la autoridad pública según el cual, si bien es fundamental tener presente a la legalidad positiva, es preciso apreciar, aún más, la conformidad del comportamiento con principios axiológicos y constitucionales.⁸

En la medida en que un procedimiento es legítimo, en el sentido de que se somete a la Constitución y a la ética, se obtiene de él resultados idóneos, ya que al solucionar un problema o satisfacer una necesidad; podrá demostrarse tanto en sede administrativa como judicial su apego al ordenamiento jurídico y respeto a los derechos, y, por lo tanto, se podrá hablar de un procedimiento eficaz.

Por último, a la *eficiencia* que, es otro principio de la recta actuación administrativa, según el profesor Juan Carlos Benalcázar, el autor la describe como “la obtención de dichos resultados idóneos, *al menor costo posible*.”⁹

Por lo que será necesario que la administración evalúe el posible costo de sus actuaciones y decisiones, así como la viabilidad de mantenerlas en sede judicial, considerando adicionalmente que aquellas que no se enmarcaran en el ordenamiento jurídico, o de su contenido se pudiere derivar inobservancias o vulneración a los derechos fundamentales, no resultarán eficaces ni eficientes en una acción judicial; por lo que se reflejarán mayores costos para la administración, cuando destine recursos para defenderlas, y finalmente se vea obligada a observar un fallo negativo a sus intereses.

En definitiva, el respeto de los derechos y garantías constitucionales en el procedimiento administrativo traerá como consecuencia la eficacia de la actuación administrativa, y su legitimidad; generará mayor posibilidad de confirmar las actuaciones en sede judicial,

⁸ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, «Legitimidad como criterio de la juridicidad de la actuación de la administración pública», 2010, 48, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-primaderecho-admin/article/view/1442>.

⁹ Benalcázar Guerrón Juan Carlos, *Los actos administrativos consensuales*, 14.

tornándose así, eficiente por el logro de sus objetivos y la optimización de los recursos empleados.

Lo mismo se puede decir de los procedimientos en los que se determinan responsabilidades, en los que habrá una eficiente utilización de los recursos de control cuando, al imponerse una sanción administrativa o determinarse una responsabilidad civil se adopte un procedimiento enmarcado en el ordenamiento jurídico, y en un camino justo, en el que la autoridad encargada de llevarlo adelante acata, a su vez, las normas, y respeta los límites de sus potestades, conforme las atribuciones señaladas en la Constitución y la Ley.

Por ello es de relevancia para la administración pública que, al ejercer la potestad sancionadora y al determinar responsabilidades, sus decisiones resulten eficaces, esto es, tome en cuenta lo que afirma el estudioso José Laguna, en el sentido de que “no se trata tanto o solo de establecer un catálogo abstracto de conductas censurables, sino de poner en manos de las autoridades administrativas un instrumento que garantice la eficacia de la actuación pública”.¹⁰

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, es el instrumento que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de los administrados y de las actuaciones de la administración, por ello, debe ser conocido y aplicado por quienes, actuando investidos de una atribución estatal, están llamados a afectar, en bien de la sociedad, los derechos de las personas que han infringido el ordenamiento jurídico.

La eficacia de esta herramienta dependerá de que, de forma previa, se obre respetando los derechos constitucionales y las disposiciones legales del procedimiento, porque lo que se busca, no es únicamente resarcir el daño causado a la sociedad, sino, precisamente, evitar conductas que inobserven el ordenamiento jurídico, pues son estas las que generan responsabilidad a los administrados.

Considerando estas condiciones necesarias para la adecuada actuación de la administración pública, a continuación, se hará un análisis de las principales características y elementos de la seguridad jurídica y el debido proceso, así como de su necesaria aplicación en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, que se constituye en la herramienta idónea destinada a garantizar los derechos ciudadanos, para cumplir los fines contemplados en la norma que regula su implementación.

¹⁰ José Carlos Laguna Paz, *Derecho administrativo económico* (Pamplona: Aranzadi, 2016), 366-67.

1. La seguridad jurídica

Para alcanzar una vida digna en sociedad las personas requieren de seguridad en diferentes ámbitos. En la esfera jurídica, el Estado tiene la obligación de garantizarla en la medida en que su ejercicio supone la menor existencia de riesgos de perder los derechos que la sociedad busca proteger.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado:

La seguridad constituye un conjunto de condiciones, de medios y procedimientos jurídicos eficaces, que permiten desarrollar la personalidad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos sin miedos, incertidumbres, amenaza, daños o riesgos, lo cual crea un ambiente de previsibilidad, no solo sobre el comportamiento ajeno, sino del comportamiento propio, y provoca protección frente a la arbitrariedad y a la vulneración del orden jurídico, provocadas no solo por el Estado, sino también por particulares.¹¹

La seguridad jurídica es, de acuerdo con el criterio de la Corte, un derecho fundamental resultado de varias condiciones que permiten a las personas alcanzar certeza y previsibilidad respecto de la aplicación de normas previas, cuyo objetivo inmediato es el orden y la paz social e individual; y, de forma mediata contribuye al desarrollo de los individuos, al asegurarles la protección debida por parte del Estado, así como la reacción ordenada ante conductas infractoras.

Por su parte el profesor Agustín Luna, en su obra *La seguridad jurídica y las verdades oficiales del derecho*, define a la seguridad jurídica como una

exigencia fundamental del derecho que se expresa como principio fundamental o básico [...], cuya trascendencia se cifra en informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos y que se articula sobre y se manifiesta en un conjunto de varios principios como son, entre otros, los de legalidad, jerarquía normativa, publicidad e irretroactividad de las normas y responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.¹²

Esto supone que, para garantizar la seguridad jurídica a los ciudadanos, los estados que fundamenten su organización en el reconocimiento de los derechos de las personas tienen el deber esencial de orientar el conjunto normativo que los rige, con el propósito de que su

¹¹ Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», No. 0035-09-SEP-CC. Caso No. 0307-09-EP (2009). Ver también sentencia Nro. 020-10-SEP-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 228 de 05 de julio del 2010.

¹² Agustín Luna Serrano, *La seguridad jurídica y las verdades oficiales del derecho* (Madrid: Dykinson, 2015), Loc. 44, Dykinson, 2015. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/>.

conformación se encuentre guiada por principios constitucionales, entre ellos el de jerarquía normativa, que supone la aplicación de la norma de mayor rango, en caso de contradicción o alteración, por parte de una disposición inferior.¹³

Así, en el Ecuador, cuyo régimen constitucional lo concibe como un Estado de derechos y justicia, los órganos de la administración pública, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica deben respetar el principio de jerarquía de las normas, aplicándolas en el orden jerárquico constitucional cuando existe contradicción en los casos específicos de su actuación; y, al poder judicial le corresponderá realizar el control de legalidad y brindar el derecho de tutela judicial efectiva, reestableciendo el orden que, eventualmente, se vea alterado en la actividad administrativa del Estado.

De ahí la necesidad de que, quien ejerce el poder público, lo haga dentro de los límites del ordenamiento legal que garantiza los derechos de los ciudadanos, porque sólo dentro de este marco podrá hallar seguridad jurídica la sociedad y cada individuo en particular; las actuaciones arbitrarias, a las que fácilmente puede acceder quien ejerce el poder fuera de las normas, aunque pudieran tener en apariencia una intención recta, son lejanas a los valores reconocidos por el derecho y su validez será, tarde o temprano, cuestionada, afectando incluso la eficacia del accionar estatal.

Sin seguridad jurídica los estados pierden una parte sustancial de su razón de existir, de la misma manera en que se debilitan cuando no son capaces de entregar seguridad a los ciudadanos en otros aspectos, según la necesidad social. En el ámbito de lo jurídico corresponde detectar las áreas donde se encuentren las fragilidades, para que el orden pueda reestablecerse, y lo que una vez falló sea reparado, y con ello se convierta en fortaleza.

Cuando el Estado actúa en uso de sus facultades de control y sanción susceptibles de generar gravámenes a los administrados, la garantía de la seguridad jurídica es de gran importancia, porque esta actividad tiene como consecuencia la limitación de los derechos de las personas, y si esta afectación, no se fundamenta en principios como los de legalidad y jerarquía

¹³ Osornio (2003, Loc. 47), al referirse a la jerarquía normativa señala que “el orden jurídico está integrado de una pluralidad de normas interrelacionadas entre sí a partir de su referencia interna a actos de creación y validez de una norma inferior en otra superior hasta llegar a la denominada norma hipotética fundamental. Con lo anterior queda claro que el orden jurídico cuenta con una serie de normas ubicadas dentro de un esquema de supra y subordinación, además que tal característica es lo que no sólo le da validez al conjunto sino que le permite comportarse de maneras congruente y coherente como un sistema”, lo que para el profesor Luna es el principio de jerarquía normativa. Principio consagrado en la Constitución del Ecuador en el artículo 425.

de las normas, perderá su legitimidad y eficacia, vulnerará garantías ciudadanas, y su destino será la pérdida de institucionalidad conforme disminuya la confianza en su adecuado accionar.

1.1. Condiciones y exigencias de la seguridad jurídica

Desde un enfoque subjetivo, la seguridad jurídica supone la certeza de las personas, de que en circunstancias específicas en las que pudieran encontrarse en conflicto los intereses de un ciudadano, se producirán efectos legales que lo favorecerán, en unos casos, o en otros, le exigirán asumir las consecuencias de sus actos, afectando posiblemente parte de sus bienes, o derechos patrimoniales.

Desde un aspecto objetivo la seguridad jurídica supone la estabilidad en las normas del ordenamiento jurídico y en su alcance e interpretación. Así lo refiere el profesor Agustín Luna, cuando afirma que el Derecho:

[...] busca fundamentalmente proporcionar a los consorciados, en el aspecto objetivo, seguridad jurídica o estable y precisa fijeza del régimen que determina el alcance de las situaciones que les afectan y, en el aspecto subjetivo, certeza sobre la juridicidad y predictibilidad en orden a las consecuencias que las normas conectan a la actuación de cada sujeto, ya que sin la implantación de ambas no podría alcanzarse el mejoramiento o perfeccionamiento social a que debe dar lugar el valor de la justicia.¹⁴

De allí que se afirme, con este autor, que la seguridad jurídica, en sus aspectos objetivo y subjetivo, es indispensable para que el Derecho alcance el sentido mismo que la sociedad le ha dado, como medio para lograr el valor de la justicia.

El maestro Enrique Pérez Luño en su obra *La Seguridad Jurídica*, afirma que: “Los sujetos de un determinado sistema jurídico verían defraudadas sus expectativas básicas respecto del mismo, si éste no fuera capaz de ofrecerles una solución normativa a los litigios”.¹⁵

La inexistencia de soluciones normativas, o su falta de aplicación por parte de los entes del Estado que tienen el deber de hacerlo, quebrantan el valor de la seguridad jurídica desde un punto de vista objetivo.

El maestro Antonio Enrique Pérez Luño, se refiere a la existencia de condiciones que determinan la existencia de seguridad jurídica, las que dependen, tanto del legislador, como de quienes están llamados a ejecutarlas en su calidad de administradores públicos, en procura del interés general, garantizando los derechos individuales.

¹⁴ Agustín Luna Serrano, *La seguridad jurídica y las verdades oficiales del derecho*, Loc. 30.

¹⁵ Antonio Enrique Pérez Luño, *La Seguridad Jurídica*, segunda (Barcelona: Ariel S.A., 1994), 97.

Para efectos de este estudio, se hará especial énfasis en el procedimiento administrativo, y de manera específica en el que se implementa o insta para determinar responsabilidades o imponer sanciones, cuando corresponda, por ser ésta la materia específica objeto del análisis.

Empezaremos por referirnos a las condiciones de las normas, que garantizan seguridad jurídica.

1.1.1. La corrección estructural de la norma

Para el maestro Antonio Enrique Pérez Luño existen dos condiciones básicas de las normas que garantizan la seguridad jurídica, éstas son: la corrección estructural de la norma y su corrección funcional.

La corrección estructural de la norma, supone su formulación adecuada, como condición de la seguridad jurídica, que “[...] halló nítida expresión en el célebre principio del iluminismo jurídico, formulado por Paul Johann Auehm Feuerbach, *nullum crimen nulla poena sine lege*. Aunque su alcance se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico al propiciar una interpretación del término *lege*”.¹⁶

Este principio no solo implica la necesidad de la existencia previa de una ley, para poder aplicar una sanción o generar un gravamen a los administrados; sino que, para hacerlo de forma legítima, debe adoptarse el procedimiento previamente establecido en el ordenamiento jurídico, y que las normas de inferior jerarquía que lo regulen, no alteren, ni modifiquen la ley al determinar la forma de aplicarla.

Adicionalmente, para el procedimiento administrativo, la corrección estructural de la norma supone que las disposiciones del ordenamiento jurídico que generan cargas y obligaciones a las personas, se fundamenten en una ley cuya estructura de creación guarda coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

La corrección estructural de la norma implica, entre otras, las siguientes condiciones necesarias:

a) Promulgación de la ley

¹⁶ Ibid., 28-31.

La promulgación de la ley, supone una forma efectiva de permitir publicidad para que la ley sea conocida por todos. En el Ecuador, esta publicación se da a través del registro oficial.

La publicidad de la ley contribuye a la certeza subjetiva de su aplicación, porque ésta requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios y la confianza en su aplicación.

Debido a esa información, realizada por los adecuados medios de publicidad, el sujeto sometido a un ordenamiento jurídico sabrá con claridad y de antemano aquello que le está mandado, permitido o prohibido”.¹⁷ De allí la importancia de que una ley entre en vigencia, de forma exclusiva, después de haber sido publicada.¹⁸

b) Claridad de la ley

Cuando existe claridad en las normas del ordenamiento jurídico, estas son comprensibles para quienes están llamados a aplicarlas y por sus destinatarios, de modo que existen pocas posibilidades de ambigüedad en su interpretación.

Según el maestro Pérez Luño, la claridad de la ley es una condición de gran trascendencia para la seguridad jurídica, puesto que una ley oscura o contradictoria difícilmente podrá contribuir con la eventual previsión de sus efectos.

Adicionalmente, las normas deben evitar vacíos que supongan actuación discrecional de la administración pública, ya que esto puede dar lugar al cambio del sentido de la ley con la respectiva vulneración:

La claridad normativa requiere una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas, con lo que se evita la excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del Derecho.¹⁹

Una disposición legal cuya aplicación vulnere los principios del ordenamiento jurídico o suponga contradicción con otras normas, genera inseguridad jurídica porque puede generar distintos efectos, según la interpretación de la autoridad encargada de aplicarla.

¹⁷ Ibid., 31.

¹⁸ Ecuador, Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Tomo I, Quito, p 1, Art. 5 “La ley no obliga sino en virtud de su promulgación por el Presidente de la República. La promulgación de las leyes y decretos deberá hacerse en el Registro Oficial, y la fecha de promulgación será, para los efectos legales de ella, la fecha de dicho registro.

¹⁹ Pérez Luño, *La Seguridad Jurídica*, 97.

c) Ley estricta

La tercera condición que supone la corrección estructural de las normas, según el maestro Pérez Luño, es la llamada *Ley Estricta*.

Según este jurista, esta condición, “tiene su complemento en el principio de jerarquía normativa por el que se establece un orden de prelación de las fuentes del Derecho, que impide la derogación, modificación o infracción de las normas de rango superior por aquellas que les están subordinadas”.²⁰

Esta exigencia de la seguridad jurídica supone la primacía jerárquica de la ley sobre normas de inferior jerarquía, a través de los cuales no pueden modificarse las condiciones establecidas por mandato de una norma jurídica con rango de ley, ni cambiar el sentido de la norma legal.

Adicionalmente se refiere al principio de *reserva de ley* que “prescribe una regla superior en el plano constitucional en el sentido de que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por leyes del Congreso”.²¹

La condición de Ley estricta, así como la reserva de ley suponen, por un lado, que existen aspectos del derecho que solo pueden estar establecidos en la ley; otros, que sólo por mandato de la misma, podrán ser reguladas en normas de inferior jerarquía; y, por último, que las normas de menor rango, como los reglamentos, no pueden alterar las disposiciones de mayor jerarquía, ni modificar su sentido. Esta condición, por lo tanto, tiene estrecha relación con el ya mencionado principio de jerarquía normativa.

La función de las normas reglamentarias como carácter de esta condición, en el procedimiento administrativo, es la de permitir la adecuada aplicación de la Ley, sin ser admisible que, a través de su expedición, se generen cargas o efectos adicionales a los contemplados en la norma legal, tales como aumentar motivos de sanción o interrumpir plazos de prescripción y caducidad, a los señalados en la norma legal; y, menos aún, convertirse en herramientas que justifiquen la ilegal y arbitraria actuación de las autoridades públicas al implementar o tramitar un procedimiento administrativo sancionador o de determinación de responsabilidades.

²⁰ Ibid., 30.

²¹ Juan Carlos Cassagne, *El Principio de Legalidad*, 154.

1.1.2. Corrección funcional

La *corrección funcional*, como segunda condición de la seguridad jurídica, según el maestro Enrique Pérez Luño, tiene que ver con la aplicación de las normas.

El citado jurista manifiesta que la corrección funcional: “comporta la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación”.²²

La importancia de esta condición de la seguridad jurídica es de relevancia en el análisis y control de la legalidad de las actuaciones que realizan los órganos administrativos o judiciales encargados de la aplicación de la ley.

Es posible que los poderes públicos, que están llamados a cumplir y a hacer cumplir la ley, debiliten su actuación violentando el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos cuando trasgreden expresas normas jurídicas, o cuando su interpretación la realizan de forma arbitraria en menoscabo de los derechos reconocidos en la Constitución.

Esta condición de la seguridad jurídica impide que las entidades públicas, llamadas a exigir el cumplimiento de la ley, a través de la facultad de control y/o sancionadora realicen su actividad, soslayando la garantía de la seguridad jurídica, sosteniéndose en justificativos de eficiencia, porque estos pierden sentido cuando la actuación es declarada contraria a derecho o inválida, al realizar el control de la legalidad por parte de los tribunales competentes.

Afirma también el maestro Pérez Luño: “La dimensión funcional de la seguridad enlaza con el principio de eficacia del Derecho. A ella se oponen algunas prácticas que distorsionan la actuación de la Administración Pública y de la Administración de Justicia en los sistemas jurídicos actuales”.²³

Es decir, la adecuada aplicación de las normas del ordenamiento jurídico se refleja en posteriores resultados de una recta administración, basada en el respeto y trae como consecuencia un crecimiento institucional que genera confianza en la sociedad y contribuye al bienestar ciudadano.

Al referirse a estas distorsiones en la actuación pública menciona a la inactividad de la administración como efecto de la cual se produce el silencio administrativo porque ya sea que

²² Pérez Luño, *La Seguridad Jurídica*, 284.

²³ *Ibid.*, 284.

tenga efectos positivos o negativos, “supone la omisión del deber de la Administración de responder a las instancias y recursos que plantean los ciudadanos”.²⁴

Omisión que resta eficacia al ordenamiento jurídico e incide directamente en la previsibilidad de su aplicación por parte del administrado ya que el poder público está obligado a garantizar la tutela efectiva de los derechos ciudadanos y la posibilidad de obtener una resolución motivada en un determinado asunto, ya sea en sede judicial o en sede administrativa.

Es así como la seguridad jurídica conlleva varios factores necesarios: la existencia de normas previas, de contenido claro y directo; y, que además sean aplicadas en su estricto sentido por parte de los órganos encargados de hacerlo, condiciones todas necesarias, ya que, si una de ellas falla, los ciudadanos perderán seguridad y la incertidumbre sustituirá a la certeza que debe garantizar el Estado.

Otra garantía de previsibilidad del accionar de la administración de relevancia y relacionada de forma estrecha con la seguridad jurídica es la garantía del debido proceso, que supone la existencia de varias condiciones de esencial trascendencia en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, sobre las cuales se tratará a continuación.

2. El debido proceso

El debido proceso, es un derecho plural de las personas, al ser juzgadas por una presunta infracción prevista en el ordenamiento jurídico, que supone que se tenga presente que éstas se encuentran revestidas de un conjunto de garantías constitucionales y legales, que deben ser respetadas, de forma previa a calificarlas de infractoras, y limitar, como consecuencia de declararlas responsables, del ejercicio legítimo de otro derecho.

Respecto al debido proceso en los procedimientos administrativos, los estudiosos Pedro Aberastury y Hermann Blanke afirman:

Derivado de la garantía de defensa [...], se traduce en la vigencia de tres garantías fundamentales para el administrado en el curso del procedimiento: a) el derecho a ser oído antes de la emisión del acto que pueda afectar sus derechos; b) el derecho a ofrecer y producir pruebas; c) el derecho a una decisión fundada, que haga mérito de los principales argumentos planteados en el expediente.²⁵

²⁴ Ibid., 36.

²⁵ Aberastury, Pedro y Blanke, Hermann-Jose, *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa: presentación de la traducción de la Ley alemana de procedimiento administrativo*

El debido proceso adjetivo se refiere, pues, a la garantía y derecho que tienen las personas de poder llevar a cabo una adecuada defensa, en un procedimiento en el que se les impute una condición de infractores de la ley.

Implica el derecho la legítima defensa, a ser oído en el procedimiento, es decir que los argumentos de un presunto infractor sean tomados en cuenta para tomar una decisión, el derecho a presentar documentos para desvanecer las imputaciones; y el derecho a que la decisión de la administración se encuentre motivada tomando como fundamento los hechos y las actuaciones que consten en el expediente del procedimiento.

En principio este derecho fue reconocido en la esfera de los procesos judiciales, sin embargo, ante el progresivo reconocimiento y profundización de los derechos ciudadanos, se trasladó también al ámbito del procedimiento administrativo capaz de conducir a la determinación de responsabilidades, o a la imposición de sanciones; así lo manifiesta el profesor Rafael Oyarte:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.²⁶

Por ello se afirma que entre los derechos que reconoce y garantiza a las personas un Estado de Derecho, el derecho al debido proceso, que supone la consideración y respeto por parte de la administración pública, en todo su ámbito de actuación, el permitir a las personas presentar sus argumentos y pruebas, y considerarlos para aceptarlos o rechazarlos de forma motivada; contribuye a la seguridad jurídica y eficacia del accionar público. Así lo manifiesta el maestro Agustín Gordillo en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*:

El principio cardinal del procedimiento administrativo, como de cualquier otro procedimiento a través del cual se haya de ejercer poder sobre un individuo, o grupo de individuos es el del debido proceso, o procedimiento leal y justo. [...]. Este principio es obvio en cualquier

(Buenos Aires: Eudeba, edición electrónica, 2011), ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>, Loc. 304.

²⁶ Oyarte Rafael, *Debido Proceso*, 2da ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2016), <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>, Loc. 24.

procedimiento ante un tribunal de justicia; debiera ser igualmente evidente en un procedimiento administrativo, pero de hecho no siempre lo es en realidad.²⁷

El principio del *debido proceso* o *procedimiento leal y justo*, supone en sede administrativa, precisamente la existencia de estos valores en la actuación de la administración, legítima defensa y motivación; y, la principal obligación de lealtad que implica un procedimiento administrativo, es el respeto a los derechos que se reconoce a las personas, para lo cual es esencial la aplicación de principios y normas previos del ordenamiento jurídico, que deben tenerse en cuenta al juzgar una conducta, determinar responsabilidades o imponer sanciones ante eventuales infracciones.

El respeto del derecho al debido proceso supone un límite al ejercicio del poder estatal; de tal suerte que, si los procedimientos de la administración no se efectúan conforme los elementos que son de su esencia, adolecerán de vicios sustanciales que impedirán la eficacia de las decisiones que de ellos se deriven.

Cuando la administración pública genera derechos a favor de las personas no existe el riesgo de vulneración si no está de por medio la afectación a otro; y, aunque siempre es necesario que su actuación sea conforme a Derecho, es de mayor relevancia que se apliquen las garantías del debido proceso, en aquellos procedimientos que generan obligaciones o gravámenes a los administrados.

La Constitución del Ecuador, en su artículo 76 establece: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”,²⁸ además señala, que este derecho incluye garantías básicas.

Sin el respeto a estas *garantías básicas* establecidas en la Constitución, por lo tanto, no existe debido proceso.

A continuación, se hará referencia de las siguientes garantías básicas consagradas en la Carta Fundamental, que tienen relación con el objeto de esta investigación:

- Garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes
- Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
- El derecho de las personas a la defensa que incluye la obligación de las autoridades públicas de motivar sus resoluciones.

²⁷ Gordillo Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 7.^a ed., 4 vols. (México D.F.: Editorial Porrúa S.A., 2004), 287.

²⁸ «Constitución de la República del Ecuador», Título II Derechos (2008).

Respecto de la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se ha sostenido ya que ésta supone una condición esencial del debido proceso, que se encuentra estrechamente relacionada con el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El cumplimiento de las normas, supone además el reconocimiento de los derechos de los administrados, por eso el profesor Rafael Oyarte afirma:

Sostener el principio de legalidad no es sostener el positivismo: la legalidad no implica ignorar la tridimensionalidad del Derecho –norma, valor y hecho social–, menos aún sostener la aplicación de derecho inconstitucional [cosa que es puro derecho positivo). Creer eso es pensar que el iusnaturalismo ignora la ley. Una cosa es juzgar la justicia de la ley y otra, muy distinta, despreciar la legalidad. La legalidad es un derecho fundamental y sobre ella descansa el principio de seguridad jurídica.²⁹

No se trata, según el autor, de una aplicación mecánica de la norma, como si fuera un ejercicio de positivismo jurídico, sino de hacerlo respetando los derechos ciudadanos; de tal manera, que de existir normas de jerarquía inferior a la Constitución que se le opongan, las autoridades están en la obligación, incluso por ética, de aplicar directamente la norma de mayor jerarquía.

En el procedimiento administrativo sancionador es de especial relevancia el respeto de los derechos ciudadanos porque el resultado de éste puede implicar una afectación a las personas, que puede devenir en injusta, así lo refiere también el profesor Rafael Oyarte:

Las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.³⁰

El respeto de este derecho también es de gran importancia en los procedimientos de determinación de responsabilidades, que pueden implicar la generación de gravámenes a las personas, por lo que en estos no debe soslayarse ningún derecho fundamental.

El respeto de las normas tiene que ver también, con la garantía del debido proceso que implica ser juzgado por un juez o autoridad competente.

²⁹ Oyarte Rafael, *Debido Proceso*, Loc. 27.

³⁰ *Ibid.*, Loc. 64.

Respecto de la competencia para emitir una decisión administrativa, el profesor Rafael Oyarte manifiesta que “se debe considerar que el ordenamiento jurídico tiene una función limitadora y ordenadora de las relaciones jurídicas, actuando, como es conocido, de distinta manera en consideración al ámbito de su actuación”.³¹ Por ello, no toda autoridad es competente, ni en todo momento para tomar decisiones administrativas, siendo válidas solamente aquellas que se adopten dentro de la esfera y los límites de competencia señalados en la Ley; la que está dada en razón de la materia, el grado, el territorio y el tiempo.

Bajo el criterio de competencia, se puede juzgar a una persona ante un juez o autoridad con atribuciones específicas y bajo las regulaciones del procedimiento previsto para el efecto.

Con relación al tiempo, afirma el profesor Oyarte que, si una autoridad pública emite una decisión administrativa de forma extemporánea, el acto resulta ilegítimo por falta de competencia, y se habrá producido la caducidad de la potestad administrativa.

Respecto del contenido, causa y objeto del procedimiento administrativo, es necesario que cada uno de ellos se encuentre enmarcado en las normas del ordenamiento jurídico y sus principios; y, nunca en el capricho de la autoridad que actúa.

Para determinar la legitimidad de estos elementos: contenido, causa y objeto de los procedimientos, es necesario que los actos que los conforman, se encuentren motivados.

De ahí que una condición del debido proceso de preeminencia para este estudio sea también la existencia de motivación de los actos administrativos, que permite a los administrados, ejercer su derecho a la defensa, a través de la contradicción de los argumentos de la autoridad cuando ésta resuelve inculparlos.

El debido proceso reconocido en la Constitución, permite a las personas una mayor confianza en la administración del Estado, tal como lo afirma el maestro Agustín Gordillo:

Un gobierno que pudiera operar con un aparato administrativo que [...] asegurara un procedimiento leal y respetuoso, que garantizara en todo momento un efectivo derecho a ser oído, a discutir los actos administrativos en todo nivel, a tratar de probar lo contrario de lo sostenido por el funcionario, seguramente vería que la aprobación de los gobernados se le brinda con mayor facilidad y le permite en último análisis cumplir con mayor eficacia los objetivos que se haya trazado.³²

En sede administrativa la autoridad pública tiene la facultad de autotutelar los derechos del Estado con atribuciones específicas para ello; sin embargo, estas potestades deben

³¹ Ibid, Loc. 220.

³² Ibid., 310.

enmarcarse en los límites que la ley le confiere, y garantizar en todo momento que las personas, puedan ejercer sus derechos.

Solo la motivación del acto permitirá a las personas ejercer el derecho a la defensa, de una forma objetiva; por ello, a continuación, se hará referencia de forma específica a este elemento del debido proceso.

2.1. La motivación del acto administrativo, como elemento del debido proceso

Por el principio de legalidad, las decisiones de la administración pública deben provenir de procedimientos fundamentados en normas jurídicas aplicables a la materia; cuando dichas decisiones generan efectos subjetivos hacia los ciudadanos se denominan *actos administrativos*.

Así lo manifiesta el profesor Jorge Fernández Ruiz, quien citando a Escalla manifiesta que “El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos”;³³ y, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, este acto para ser legítimo, debe reunir las condiciones que el ordenamiento jurídico ha previsto como limitadores de la potestad estatal.

Una de las condiciones de legitimidad del acto administrativo es la motivación de la decisión que, según el profesor Roberto Dromi, es:

la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan ‘considerandos’. La constituyen, por tanto, los “presupuestos” o “razones” del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión. [...] El acto administrativo, ya sea que su emisión corresponda a una actividad reglada o discrecional, debe siempre basarse en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de emitirse; de lo contrario, estaría viciado por falta de causa o motivo. [...] La motivación es una exigencia del Estado de derecho; por ello es exigible, como principio en todos los actos administrativos.³⁴

La motivación es, por lo tanto, una condición esencial tanto del acto administrativo expreso, como de las decisiones judiciales, que supone la existencia de argumentos legales y fácticos que los fundamentan; y que, a su vez, permiten conocer al administrado los motivos que llevaron a la autoridad a adoptar una resolución y no otra.

³³ Jorge Fernández Ruiz, *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI* (México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2004), Loc. 29, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.

³⁴ Roberto Dromi, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 5.^a ed. (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996), 222.

Esto supone que, en todo procedimiento administrativo, la decisión del ente público debe hacer referencia de los argumentos y pruebas presentados por el administrado y valoradas por la administración; así lo manifiesta el maestro Eduardo García de Enterría en la obra *Curso de Derecho Administrativo*, cuando afirma: “La resolución de todo procedimiento administrativo debe ser, por supuesto, congruente con las peticiones formuladas por los interesados, en el doble sentido de que sus alegatos deben ser tenidos en cuenta por ella [...], según legalmente corresponda”.³⁵

Es decir, esta obligación de la administración supone indicar en el acto administrativo decisorio las razones por las que acepta o no los argumentos esgrimidos por los interesados, para tomar su decisión, es decir, implica la valoración de la prueba en la medida de que esta sea conducente oportuna y útil para comprobar los hechos que se disputan.

La necesidad de motivación es, por lo dicho, un requisito de validez del acto administrativo de relevante trascendencia en procedimientos administrativos de los que pudieran derivarse afectaciones a los derechos de las personas, como es el caso del procedimiento de determinación de responsabilidades.

Así lo afirma el profesor Cassagne: “En tal sentido la Administración se encuentra obligada, bajo sanción de nulidad absoluta, a proporcionar las razones por las cuales optó por una decisión entre dos o más posibles [...] no cabe admitir la motivación contextual [...] ni la que se produce ex post facto”.³⁶

Además de estas características que debe reunir una motivación adecuada, la Corte Constitucional del Ecuador, considerando las disposiciones de la carta fundamental, ha señalado:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.³⁷

La Corte ha dejado sentado, de esta manera que un acto es motivado, cuando en él se indican los fundamentos jurídicos aplicables al caso; es razonable, si ha sido dictado de manera

³⁵ García de Enterría, y Fernández, *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 515.

³⁶ Cassagne, Juan Carlos, *El Principio de Legalidad*, 277.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, «Sentencia», No. 227-12-SEP-CC, en Juicio No. 1212-EP, de 09 de diciembre de 2009.

coherente con los principios constitucionales; es lógico, cuando sus consideraciones o premisas tienen conexión adecuada entre ellas y su conclusión; y, es claro, cuando la decisión del acto puede ser comprendida y analizada en cuanto a su legalidad por personas ajenas al conflicto del que se trate. De acuerdo con el artículo 76 constitucional, “las resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados, se consideran nulos”.

Así lo manifiesta también el profesor Roberto Dromi quien señala que la falta de motivación supone un vicio de nulidad de los actos administrativos; y, que en el único caso en que la ley prevé la inexistencia de motivación, es en el caso de los actos tácitos:

En principio, todo acto administrativo debe ser motivado. La falta de motivación implica no sólo vicio de forma, sino también, y principalmente, vicio de arbitrariedad, lo que lo hace pasible de anulación. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues en ellos no hay siquiera manifestación de voluntad.³⁸

Como se ha dicho, la motivación es un elemento relevante del acto administrativo; y lo es de modo esencial en los actos administrativos que generan gravámenes u obligaciones a los administrados o imponen una sanción; porque, “toda decisión de naturaleza administrativa que afecte derechos de los particulares debe responder a una motivación suficiente y resultar de la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego”.³⁹

La motivación es, por tanto, un aspecto que debe ser considerado por la administración pública como elemento esencial e indispensable que precautela y garantiza los derechos a la seguridad jurídica y el debido proceso.

En las decisiones que adopten las administraciones públicas, deben verse reflejadas las condiciones antes analizadas, y una herramienta para garantizar estos derechos, en materia de determinación de responsabilidades, constituye el procedimiento administrativo que se implementa para evaluar la actuación de las personas.

Por ello a continuación se hará un análisis de varios principios del procedimiento administrativo, aplicables a aquel que lleva adelante la Contraloría General del Estado, sus fases, y el efecto de la inactividad formal del ente público en el tiempo indicado en la norma para emitir la decisión correspondiente.

³⁸Dromi, Roberto, *Acto administrativo*, 4ta ed., (Madrid: Ciudad Argentina, 2008), ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>, Loc. 108.

³⁹Eduardo Ávalos, Alfonso Buteler, y Leonardo Massimino, *Derecho administrativo* (Córdoba: Alveroni Ediciones, 2014), Loc. 161, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.

3. El debido proceso en el procedimiento de determinación de responsabilidades

El procedimiento de determinación de responsabilidades es instaurado como una necesidad de la administración de garantizar, de conformidad con la Constitución y la ley, la posibilidad de que un ciudadano, que podría haber incurrido en una conducta tipificada como infracción administrativa, pueda ejercer su derecho a la defensa en el marco del debido proceso constitucional.

La facultad de establecer responsabilidades es una atribución que le ha otorgado la Constitución a la Contraloría General del Estado que está llamada a cumplirla en el marco definido por la Ley en respeto del ordenamiento jurídico y garantías fundamentales reconocidas a los administrados.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, LOGCE, en el artículo 52 establece que la responsabilidad civil:

nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.

Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia.

Se puede observar que la LOGCE trata a la responsabilidad civil como una obligación específica de carácter indemnizatorio que se genera cuando, servidores públicos o terceros, hubieran actuado con culpa y causado daño a los bienes o patrimonio del Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana, en sentencia C-512 de 2013, citada por el profesor Jairo Gómez, al referirse a las *responsabilidades fiscales*, asimilables en Colombia a las responsabilidades civiles que determina la Contraloría General del Estado en Ecuador, manifiesta:

La responsabilidad que se declara es administrativa, porque se juzga la conducta de personas que manejan bienes o recursos públicos y que lesionan el erario, y es patrimonial, pues se refiere a un daño y a su resarcimiento. (iii) La declaración de responsabilidad fiscal no es una sanción, sino que es una responsabilidad autónoma, que apunta a resarcir un daño patrimonial. (iv) En este proceso se deben observar las garantías sustanciales y adjetivas propias del debido proceso de manera acorde con el diseño constitucional del control fiscal.⁴⁰

De acuerdo con esta sentencia, y con el texto de la norma de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se puede afirmar que la responsabilidad civil que determina el organismo de control tiene el carácter de administrativa, y es patrimonial o indemnizatoria, por cuanto busca que se repare un daño causado; y, no se trata de una sanción ya que no es el ejercicio del *ius puniendi*, por cuanto nace con independencia y autonomía de las sanciones que pudiese imponer el órgano de control. Por último, es relevante ratificar, que en la imposición de este tipo de responsabilidades es necesario observar las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico.

Respecto de las responsabilidades administrativas de destitución y multa, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría dispone:

Sanción por faltas administrativas.- Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley

Es decir, este tipo de responsabilidades son sanciones que impone la Contraloría a quienes hubieren incurrido en infracciones a la ley que están tipificadas como faltas administrativas.

Respecto de la facultad sancionadora de la Administración, el tratadista Luis Cosculluela Montaner en su obra *Manual de Derecho Administrativo* la define de este modo:

Es la potestad atribuida a la Administración Pública por la que castiga la comisión de infracciones administrativas; siendo éstas las conductas tipificadas como prohibidas por las leyes y reglamentos administrativos, cuya comisión tiene prevista la imposición de una sanción.

⁴⁰Gómez Buitrago Jairo, *Gerencia pública y control fiscal*, segunda (Universidad del Rosario, 2017), ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=530833>, Loc. 184.

La finalidad de esta previsión sancionadora no es sólo retributiva de la acción u omisión constitutiva de infracción, sino también preventiva o disuasoria de la comisión de infracciones.⁴¹

De este modo, para imponer una sanción, es necesario que previamente exista una norma que tipifique una infracción; como también es necesario que exista una conducta transgresora que se ajuste a esa descripción del ordenamiento jurídico, para determinar una responsabilidad civil. Así lo dispone el artículo 39 de la LOCGE, al establecer: “Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes”.

Así, para imponer una sanción, es necesario que previamente exista una conducta tipificada en una norma; como también es necesario que exista una infracción del ordenamiento jurídico, para determinar una responsabilidad civil. Así lo dispone el artículo 39 de la LOCGE, al establecer: “Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes”.

La facultad de determinación de responsabilidades es una potestad atribuida por la ley a un órgano de la administración pública para imponer un gravamen a quien ha incurrido en una conducta que se encuentra tipificada –también por ley- como susceptible de sanción o reparación, según corresponda a falta administrativa o responsabilidad civil.

El objetivo de la responsabilidad civil es indemnizatorio, mientras que el fin de la sanción no es únicamente retribuir un posible perjuicio causado por el administrado, sino disuadirlo y prevenirlo para evitar la comisión de nuevas o futuras infracciones.

En este contexto, se resalta la importancia de la obligación de la administración pública de cumplir, a su vez, con principios y normas del procedimiento de determinación de responsabilidades ya que, la administración pública, facultada para aplicar una sanción por

⁴¹ Luis Cosculluela Montaner, *Manual de derecho Administrativo*, 27.^a ed. (Pamplona: Editorial Aranzadi, SA, 2016), 619.

incumplimientos del ordenamiento jurídico, no debe hacerlo sin observar el debido proceso; derecho constitucional que asiste a todo ciudadano.

Respecto del papel de las normas reglamentarias en la determinación de responsabilidades, consideramos que estas constituyen disposiciones de desarrollo procedimental de la ley, y en ningún caso pueden, por sí solas crear infracciones, modificar lo señalado en el mandato legal, ni distorsionar su sentido o alcance.

El respeto del principio de legalidad, según el profesor Marco Morales, quien cita al jurista Roberto Dromi: “investido de abolengo constitucional se erige como una garantía suprema del ciudadano dado que impone al Estado el respeto a la normatividad y prelación jurídica, igualdad y razonabilidad jurídica, control y responsabilidad jurídica, consecuencia todas del Estado de Derecho, como modelo adoptado para la organización pública”⁴²

Es decir, que los reglamentos deben sujetarse al marco legal y constitucional como garantía de los ciudadanos del cumplimiento del orden jurídico.

Respecto de la legalidad, el profesor Rafael Oyarte plantea la posible necesidad de tratarla como una regla con mayor fuerza obligatoria que la de aplicación de un principio:

De este modo, cabrá preguntarse si el principio de legalidad es, propiamente, un principio o será, en realidad, una regla. Esta distinción entre reglas y principios no es solo cuestión doctrinaria o académica. Tiene un notorio efecto práctico, pues a la hora de analizar la constitucionalidad de un precepto inferior, habrá diferencia en tanto y en cuanto la norma fundamental que basará el análisis sea una regla, en cuyo caso su contradicción será insoslayable, lo que no ocurrirá si ésta contiene un principio.⁴³

Según este autor ecuatoriano, la regla tiene una fuerza que hace imposible su no aplicación, por lo que tornaría nulos los procedimientos en los cuales se haya actuado con sustento en disposiciones de rango inferior, que se opongan a la disposición constitucional.

No debe dejarse de lado esta opinión en un estado constitucional de derechos y justicia, en el que las autoridades tienen la obligación de hacer prevalecer los derechos, y, aplicar de forma directa las normas de mayor jerarquía y la Constitución.

Respecto del contenido, causa y objeto de los actos administrativos, es necesario reiterar, que la afirmación de que los actos administrativos se dictan en el “ejercicio de una potestad administrativa es simplemente una consecuencia del principio de legalidad en su

⁴² Marco Morales, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 1.ª ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2010), P. 90.

⁴³ Rafael Oyarte, *Debido Proceso*, Loc. 23.

concepción de vinculación positiva, puesto que, en virtud de ésta, toda actuación de la Administración exige una habilitación previa del Ordenamiento jurídico”.⁴⁴

Habilitación que debe darse en cuanto al contenido del acto, al adecuado procedimiento que lo precede y a la competencia de quien lo emite.

En la expedición de actos de determinación de responsabilidades civiles y administrativas, por representar eventuales gravámenes a los administrados es necesario, para su eficacia, el respeto de las garantías del debido proceso que implica, entre otras cosas, la aplicación de las normas de mayor jerarquía, en caso de oposición con las de rango inferior, y de reglas previas contenidas en el procedimiento administrativo regulado en la norma específica; cuyos elementos y características se analizarán a continuación.

4. El procedimiento de determinación de responsabilidades, cauce para garantizar los derechos y garantías constitucionales

El artículo 211 de la Constitución ecuatoriana establece que “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”; y, su artículo 212, señala como una de las facultades de la Contraloría General del Estado la de “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”.

En concordancia con las citadas disposiciones, la misma Carta Fundamental dispone que ningún funcionario público está exento de responsabilidades en el ejercicio de sus funciones, y que ellos dan cuenta administrativa, civil y penalmente de sus actuaciones; por lo que, en caso de infracción, son susceptibles de ser sancionados.⁴⁵

Las responsabilidades cuya determinación corresponde a la Contraloría General del Estado, en virtud de las citadas normas constitucionales, según su naturaleza, pueden ser administrativas y civiles; y, de aquellas que se encuentran en el ámbito penal, le corresponde a este ente de control, determinar únicamente sus indicios, para que sean investigadas y

⁴⁴ José Antonio Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos* (Alicante: ECU, 2012), Loc. 12.

⁴⁵ «Constitución de la República del Ecuador», Título II Derechos (2008), Art. 233.

sancionadas, de ser el caso, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Integral Penal.

En este estudio, se hará referencia a las infracciones administrativas que pueden acarrear sanciones administrativas, y también sobre la determinación de responsabilidades civiles por eventuales perjuicios al Estado; y, el cumplimiento del procedimiento de determinación de responsabilidades que acarrea la manera legítima de imponerlas en un Estado de Derecho.

Al respecto, el jurista Luis Martínez Anzures, manifiesta: “se entiende que ninguna acción debe quedar impune, esto es, que debe sancionarse a los servidores públicos que, por negligencia, falta de compromiso o descuido hubieren generado afectaciones a los bienes o recursos del Estado”.⁴⁶

En efecto, los funcionarios que sin causar perjuicio al Estado hubieran infringido las disposiciones del ordenamiento jurídico, deben ser sancionados administrativamente, mientras que, quienes le hubieren causado además un perjuicio económico, deben asumir una obligación indemnizatoria.

En lo que se refiere a la imposición de sanciones, la Constitución del Ecuador dispone que las infracciones imputables a quienes hubieren afectado los bienes o recursos del Estado o hubieren incumplido una norma del ordenamiento jurídico, sin consideración a la calidad de funcionarios públicos, deben encontrarse tipificadas en una ley previa;⁴⁷ y, en el caso de la materia objeto de estudio, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, es consecuencia, entre otras conductas, del incumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría, o de haber recibido pagos indebidos del Estado.⁴⁸

Por lo tanto, en Ecuador cualquier infracción del ordenamiento jurídico en ejercicio de las funciones públicas, es susceptible de ser sancionada, a través de la determinación de responsabilidades administrativas; y, en caso de afectación a los recursos del Estado, la Contraloría General del Estado, puede además establecer obligaciones indemnizatorias, a través de la determinación de responsabilidades civiles.

⁴⁶ Luis Miguel Martínez Anzures, *Controles y responsabilidades en el sector público*, segunda (Mexico D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2007), Loc. 128, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3218775>.

⁴⁷ «Constitución de la República del Ecuador», (2008) Art. 76, num. 3.

⁴⁸ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002, Art. 45 y Art. 53.

Los actos de determinación de responsabilidades, a la luz de la doctrina, son *actos desfavorables o de gravamen*, entendidos estos como aquellos que restringen la esfera de actuación de los administrados o limitan sus derechos o intereses legítimos.⁴⁹

En esta investigación se abordará los procedimientos para determinar responsabilidades civiles o administrativas por parte de la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la facultad de controlar y evaluar la legalidad y corrección de las actuaciones.

Respecto de la sanción, el profesor José Cid señala que ésta “sólo está justificada si de ella se deriva un bien mayor. Las garantías de las sanciones deben servir, justamente, para evitar que el mal de la sanción supere sus posibles efectos benéficos de prevención”.⁵⁰

Uno de los fines de la administración, al imponer sanciones es, por lo tanto, prevenir violaciones al ordenamiento jurídico que alteren sus objetivos, y que, eventualmente produzcan daños a los recursos públicos; pero la potestad sancionadora de la administración debe enmarcarse en los límites previstos en el propio ordenamiento legal, con el fin de que no se produzca un daño mayor que aquel provocado por la infracción; y se puede considerar como tal, el caso en que la administración impone una sanción, infringiendo, a su vez, el ordenamiento jurídico, cuando no actúa respetando los derechos fundamentales que éste garantiza.

Otros objetivos de la sanción administrativa son convertirse en una herramienta de la administración que prevenga el incumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico, restaurarlo en caso de violación e impedir que aquellas acciones que se le oponen prevalezcan⁵¹ por lo que, considerando estos propósitos, podemos afirmar que el procedimiento que se adopte para imponer una sanción debe ser acorde a las normas, que pretende evitar que se vulneren.

El profesor Roberto Dromi manifiesta también que “Las sanciones, según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho, pueden ser civiles -ejemplo por daños y perjuicios-, penales -por ejemplo, prisión, reclusión-, laborales -como la suspensión- y administrativas -multa, decomiso, apercibimiento, entre otras-.”⁵²

El mismo autor manifiesta, adicionalmente:

La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial o administrativa, por la función ejercida por el órgano titular de la competencia

⁴⁹ José Antonio Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*.

⁵⁰ José Cid Moliné, «Revista de administración pública», *Garantías y sanciones*, n.º 140 (1996): Loc. 138, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3224806>.

⁵¹ Dromi, Roberto, *Acto administrativo*, Loc. 238.

⁵² Dromi, Roberto, *Acto administrativo*, Loc. 242-243.

punitoria. Puede darse el caso de que una sanción sea impuesta por la Administración y confirmada o anulada después por el órgano judicial, pero ello no cambia su carácter administrativo.⁵³

En el mismo sentido, el jurista José Cid señala que “la doctrina clasifica las sanciones en dos grupos, sanciones administrativas —considerando como tales las sanciones impuestas por la Administración— y sanciones penales —considerando como tales las sanciones impuestas por jueces y tribunales penales”.⁵⁴

Por ello se considera que la destitución que impone la Contraloría son sanciones administrativas.

Respecto de la naturaleza de la sanción, el profesor Rafael Oyarte, citando al jurista Hernán Salgado manifiesta:

La sanción viene a ser la consecuencia jurídica originada por el incumplimiento de un deber a cargo del obligado” o, dicho de otro modo, “es la consecuencia prescrita por el Derecho motivada por la infracción o violación de los preceptos del orden jurídico”, indicando que “si se hubiera cumplido con el deber jurídico no habría lugar a la sanción”. Este autor ecuatoriano aclara que: “Son diversas las clasificaciones relativas a la sanción, depende de la rama o materia específica del Derecho. En lo penal se habla de penas, la más común es la privación de libertad; tanto en esta como en materia civil (principalmente) se dan las indemnizaciones (sanciones pecuniarias)”.⁵⁵

Más allá de que las responsabilidades civiles puedan ser consideradas por este autor como sanciones pecuniarias, es preciso ratificar que cualquier sanción se deriva únicamente del incumplimiento de un deber o, la violación de una disposición obligatoria; y que, según la materia de la que se trate, será regulada por las diversas ramas del Derecho.

Sobre la base de las clasificaciones de las sanciones, se considera que la determinación de responsabilidad administrativa por parte de la Contraloría General del Estado, corresponde a una sanción administrativa, por infracción del ordenamiento jurídico.

Por su parte, las responsabilidades civiles, entre las que está incluida la orden de reintegro, aunque no se consideren sanciones, constituyen un gravamen para el administrado, quien adquiere la obligación de indemnizar al Estado por el perjuicio causado.

⁵³ Ibid., Loc. 243.

⁵⁴ Cid Moliné, *Garantías y sanciones*, Loc. 133.

⁵⁵ Oyarte Rafael, *Debido Proceso*, Loc. 66.

Tanto las responsabilidades administrativas, que de acuerdo con la LOCGE son sanciones (multa o destitución o multa y destitución de manera simultánea),⁵⁶ como las responsabilidades civiles, son actos administrativos de gravamen para los administrados y, como tales, tienen un tratamiento diferente a los actos favorables, resultado de los procedimientos a cargo de la Administración.

Así lo manifiesta el profesor Antonio Tardío quien afirma que, es necesario distinguir los actos favorables de la Administración, de aquellos que son actos de gravamen, entre otras, por las siguientes razones:

- a. Los actos favorables son irrevocables por parte de la administración, a no ser que sean nulos de pleno derecho, en cuyo caso para la revocatoria deberá cumplirse con severos requisitos del ordenamiento jurídico, como es la acción de lesividad. Y, de ser anulables, la administración podrá revisarlos únicamente por pedido del administrado, a través del recurso administrativo, o demandar su revocatoria en sede judicial.

En el caso de los actos de gravamen, estos son directamente revocables por la administración, siempre que el acto de revocación se encuentre dentro de los límites del ordenamiento jurídico.

- b. Los actos desfavorables o de gravamen siempre exigen el requisito de motivación, mientras que los actos favorables no se sujetan a esta regla de forma general, en todos los casos.
- c. En el caso de los procedimientos administrativos conducentes a actos favorables, la falta de resolución expresa por parte de la Administración, implica la aplicación de la figura del silencio administrativo (positivo o negativo, según lo determine la Ley)-

⁵⁶ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Ar. 46, primer inciso: **Art. 46.-** Sanción por faltas administrativas.- Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

En el caso de los procedimientos cuya resolución pueda ser de gravamen o desfavorable para los administrados, la ausencia de resolución, da lugar a la caducidad del procedimiento.⁵⁷

Por ello es posible afirmar que un medio para que la administración no lesione de manera ilegítima los derechos de los ciudadanos es considerar la naturaleza del procedimiento administrativo que para el efecto ha determinado la Ley.

Por existir varias conductas que pueden implicar la emisión de actos sancionadores o actos de gravamen, de forma general, existen diversas fuentes legales que los regulan, y distintos tipos de procedimientos a los que debe sujetarse la administración en cada caso, lo importante en cada uno de ellos es el respeto a las disposiciones emanadas de las normas que los regula, y a las garantías fundamentales reconocidas en el ordenamiento jurídico.

El procedimiento que debe adoptar la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles y administrativas, es el señalado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Es necesario, que el citado organismo de control circunscriba su accionar a las disposiciones de esta ley; y se pronuncie en los tiempos previstos por ésta para el efecto; porque este procedimiento específico, “No sólo es el medio o cauce adecuado para ejercer la Administración su potestad sancionadora con eficacia, protegiendo así el interés público afectado, sino que, además, es el instrumento administrativo indispensable para salvaguardar los derechos constitucionales del inculcado”.⁵⁸

La necesidad de sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la Ley está dada, por los resultados de eficiencia y eficacia indispensables en la labor de control, que se manifiestan en la actuación legal y oportuna; y suponen el respeto de la norma jurídica por una entidad cuya misión es velar por que, a su vez, otros la cumplan.

No se trata, por lo tanto, de que la Entidad se vea impedida de ejercer sus funciones, sino como lo señala el profesor José Cid, citando al maestro Suay:

«Lo que está detrás del tema de las garantías de los administrados no es debilitar la posición de la Administración como, a veces ingenuamente, parece pensarse, no es evitar que ésta ejercite sus poderes represivos, es simplemente asegurar que tales poderes se ejerzan con rectitud y frente a los sujetos que verdaderamente hayan realizado los hechos que se les imputan. Las garantías constitucionales se establecen porque así lo exige el derecho constitucional de defensa

⁵⁷ José Antonio Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo*, P. 18.

⁵⁸ *Ibid.*, Loc. 15.

que asiste a todos los ciudadanos. Eso es cierto, pero también lo es que dicho derecho está, en último término, al servicio del esclarecimiento de la verdad. Se trata, en fin, de evitar algo tan simple como el castigo del inocente».⁵⁹

Por lo tanto, se requiere del procedimiento administrativo, para garantizar los derechos de las personas que serán juzgadas en sede administrativa por una posible conducta que ha infringido el ordenamiento jurídico o causado un perjuicio a los recursos públicos, siendo éste el camino válido que debe adoptar el Estado para imponer una sanción.

Uno de los principales derechos consagrados en la Constitución, como garantía del debido proceso, frente a la eventual imposición de una obligación o gravamen, es el derecho a la defensa que según el profesor Benito Gosálbez:

reclama varios derechos procedimentales. En primer lugar, el imputado tiene el derecho a ser informado de la acusación administrativa. En segundo término, tiene también el derecho de defensa stricto sensu, esto es, el derecho a formular las alegaciones que estime necesarias en contra de la imputación administrativa y presentar o instar las pruebas procedentes al efecto; y si el inculcado tiene ese derecho de alegaciones en su defensa, es evidente que también tiene el derecho a no autoinculparse, “a no declarar contra sí mismo”, a no declarar su responsabilidad sancionadora.⁶⁰

El derecho a la defensa está, por lo tanto, íntimamente ligado a la adopción de un procedimiento que, a su vez, considere la necesidad de respetar las garantías consagradas en la Constitución; y, para que el administrado tenga la posibilidad de ejercer sus derechos, se requiere que los actos que conforman el procedimiento se practiquen de forma oportuna, y se consideren sus alegaciones, ya sea para aceptarlas o rechazarlas de forma expresa.

Se ha dicho que existen procedimientos administrativos regulados en distintas leyes, por lo que estos pueden tramitarse de modos diferentes, según la norma que los regula. Para efectos de este estudio, se identificarán las principales fases que debe tener todo procedimiento conducente a actos desfavorables o de gravamen y, en particular, las del procedimiento de determinación de responsabilidades.

4.1. Fases del procedimiento de determinación de responsabilidades

⁵⁹ Cid Moliné, *Garantías y sanciones*, Loc. 137.

⁶⁰ Gosálbez, *El procedimiento administrativo sancionador*, Loc.16.

Los procedimientos administrativos según su naturaleza, comprenden distintas etapas establecidas en la norma que los regula. De entre ellas, se considera que algunas son fases mínimas que deben existir en aquellos procedimientos conducentes a generar gravámenes que permitirán la adecuada defensa de los administrados.

El procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas a cargo de la Contraloría General del Estado, se lleva adelante para generar las obligaciones que correspondan a quienes, según el examen de auditoría de las acciones practicado previamente por la misma entidad, presuntamente infringieron el ordenamiento jurídico y/o causaron un perjuicio a los recursos del Estado.

Como tal, se trata de un procedimiento administrativo conducente a generar actos de gravamen, con disposiciones específicas contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y sus reglamentos.

Las principales fases que la doctrina distingue en el procedimiento administrativo, y que se pueden encontrar en el que corresponde a determinación de responsabilidades son: el inicio, la instrucción y la terminación.⁶¹ La primera de estas supone la emisión del acto a través del cual la administración decide imputar una infracción al administrado; la segunda es la etapa en la que el inculcado ejerce su derecho a la defensa y presenta las pruebas que considere necesarias, a su favor; y, la última es aquella en la que la administración emite la resolución en la que absuelve o sanciona al administrado.⁶²

A continuación, se analiza cada una de estas etapas:

4.1.1. Fase de inicio del procedimiento

Los procedimientos de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado se llevan adelante cuando, una vez finalizada la labor de auditoría, el órgano de control considera que existen indicios de responsabilidad de los funcionarios que actuaron y eventualmente de terceros que pudieron ocasionar perjuicios al Estado.

⁶¹ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002. Los siguientes artículos de la LOCGE regulan los procedimientos de determinación de responsabilidades: Art. 48: Responsabilidad administrativa; Arts. 53-57: Responsabilidad civil; y, Art. 53: Orden de reintegro.

⁶² Ibid., Loc. 21-46.

En efecto, según lo establece el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría “La auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos” y puede ser de varios tipos según el ámbito de las acciones a examinarse.

El examen especial, lo describe el artículo 19 de la misma Ley:

verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones, recomendaciones.

Es decir, que la auditoría incluye al examen especial que realiza la Contraloría sobre un aspecto concreto de las actividades a cargo de las instituciones públicas, que culmina con un informe que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.

El procedimiento de determinación de responsabilidades objeto de este trabajo, por ser un procedimiento conducente a generar gravámenes a los administrados, como lo es el procedimiento sancionador, “inicia por la Administración Pública, y no por los particulares que puedan estar interesados en su iniciación y resolución y, en su caso, en la imposición de una sanción determinada (...). Es la Administración quien decide incoar el procedimiento sancionador, o no incoarlo”.⁶³

El inicio de este tipo de procedimiento viene dado, por lo tanto, por un acto de la administración con competencia para el efecto y que, de manera previa, ha valorado la conveniencia o no de iniciarlo; es un procedimiento posterior, distinto de los exámenes especiales o de auditoría que realiza el órgano de control para evaluar las actuaciones de los funcionarios públicos, en los que se sustenta y de los que se deriva la conveniencia de iniciarlo.

En efecto, si del contenido de los resultados de los informes de examen a las actuaciones de los servidores públicos y personas naturales o jurídicas de derecho privado, vinculadas a estas actuaciones; se desprende la necesidad de iniciar un procedimiento para determinar responsabilidades, la Contraloría emite el acto de inicio del procedimiento, o *predeterminación*.

Este acto, que debe notificarse al administrado, puede tratarse de una predeterminación de responsabilidad civil o glosa; de una orden de reintegro, o de una predeterminación de

⁶³ Gosálbez, El procedimiento administrativo sancionador, Loc. 21.

responsabilidad administrativa, según la eventual resolución corresponda a responsabilidad civil, por eventuales acciones perjudiciales a los recursos públicos, o desviaciones detectadas; pago indebido por supuestos pagos injustificados; o, destitución o multa, por faltas administrativas.⁶⁴

El jurista Manuel Rebollo manifiesta que “el acuerdo por el que se inicia el procedimiento administrativo sancionador constituye una acusación formal, pues obligatoriamente ha de contener el hecho acusado, su posible calificación jurídica –esto es, la presunta infracción cometida– y la sanción que a ella pudiese corresponder, así como la identidad del presunto responsable. Habrá de notificarse al acusado, con lo que se satisface su derecho a ser informado de la acusación”.⁶⁵

El contenido del acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador es necesario para que la administración garantice al administrado el derecho a conocer el motivo de una eventual sanción y permita a este ejercer adecuadamente el derecho a la defensa, para lo cual le confiere el término establecido en la norma que regula el respectivo procedimiento.

Por ello, la predeterminación de cualquier tipo de responsabilidad es un acto de simple trámite con el que se pone en conocimiento de las personas un eventual gravamen y es diferente al acto administrativo de determinación de responsabilidad.

4.1.2. Fase de instrucción del procedimiento

Iniciado el procedimiento, corresponde a la administración impulsarlo. La fase de trámite, previa a la decisión final se denomina *instrucción del procedimiento*, que según los maestros García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández comprende la presentación de las pruebas, las alegaciones, la presentación de informes, y el trámite de audiencia y vista del expediente.⁶⁶

De acuerdo con el trámite que la ley señale se llevará adelante la instrucción respectiva, generalmente esta fase implica que, “se concede al acusado un plazo para que formule alegaciones, presente documentos y proponga pruebas”.⁶⁷

⁶⁴ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002, (Arts. 43,46, 48, 52, 53).

⁶⁵ Rebollo, Izquierdo y Alarcón Sotomayor, *Panorama del derecho administrativo sancionador*, Loc. 45-46.

⁶⁶ García de Enterría, y Fernández, *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 501-13.

⁶⁷ Rebollo, Izquierdo y Alarcón Sotomayor, *Panorama del derecho administrativo sancionador*, Loc. 46.

Es decir, esta fase del procedimiento, permite al administrado presentar su punto de vista y defenderse de una pretendida sanción a aplicarse; y ser escuchado por la administración de forma previa a decidir.

En el procedimiento de determinación de responsabilidades esta fase supone la existencia de diferentes plazos para que los administrados presenten pruebas de descargo. El plazo dependerá del tipo de responsabilidad que haya sido imputada.

4.1.3. Terminación del procedimiento

El procedimiento administrativo, iniciado por la administración ante la posible existencia de infracciones que merezcan la imposición de gravámenes a los administrados, termina de forma normal, con la emisión de una resolución o acto administrativo, ya sea estableciendo la penalidad o absolviendo a la persona inculpada.

El jurista José Tardío indica la distinción entre las resoluciones y los actos de trámite del procedimiento, cuando afirma: Se denominan “actos resolutorios” o “resoluciones” aquellos actos que ponen fin al procedimiento administrativo, tras culminarse el mismo. Y se califican como actos de trámite los demás actos del procedimiento que se producen en las distintas fases de éste y son instrumentales de los resolutorios.⁶⁸

Por lo tanto, en el procedimiento de determinación de responsabilidades, el único acto a través del cual se impone la eventual sanción al administrado, o se le genera una obligación indemnizatoria por un perjuicio, es la resolución que adopta la Contraloría, determinando la responsabilidad o desvaneciéndola, después de llevar adelante el procedimiento previsto en la ley.

En este contexto, el acto de predeterminación, es un acto de trámite y no supone que el procedimiento haya terminado.

Una de las garantías del debido proceso, reconocida en la Constitución del Ecuador, es aquella que exige que en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones, debe presumirse la inocencia de las personas, “mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.⁶⁹

⁶⁸ Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo*, 19.

⁶⁹ «Constitución de la República del Ecuador», Título II Derechos Art. 76, num.2 .

Esta garantía supone la necesidad de que para determinar una responsabilidad el órgano de control deba expedir una resolución expresa.

Además, el texto constitucional dispone que “las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.⁷⁰ La motivación, como se ha manifestado con anterioridad, es un requisito para la validez de los actos administrativos.

En los procedimientos administrativos sancionadores y en los que pueden producir un gravamen o resultado desfavorable al administrado si la administración no se pronuncia en el tiempo previsto en la Ley, pierde su competencia para el efecto y opera la caducidad de la facultad sancionadora.

Respecto de la necesidad de que exista una resolución en el procedimiento administrativo, el profesor Patricio Cordero Ordóñez señala que “el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancia de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y en esa medida podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla”.⁷¹

En los procedimientos conducentes a generar posibles gravámenes a los administrados, la entidad pública que los incoa tiene la obligación de emitir la resolución final dentro del plazo establecido en la norma, ya sea confirmando la obligación del infractor, o absteniéndose de hacerlo, de acuerdo a los argumentos y pruebas presentadas, durante la instrucción.

En lo que respecta al procedimiento de determinación de responsabilidades, el profesor Rafael Oyarte señala: “El acto de determinación de responsabilidades (resolución confirmatoria), como cualquier acto administrativo, debe ser producto de un procedimiento administrativo respetuoso de las reglas del debido proceso, acto que es impugnabile administrativa y judicialmente (Arts. 58 a 64, 69 LOCGE y 217, N° 4, COFJ)”.⁷²

El acto de determinación de responsabilidades o el que las desvanece, emitido en el tiempo establecido por la Ley, por parte de la Contraloría General del Estado es el que pone fin al procedimiento sancionador que esta entidad lleva adelante.

A continuación, se analizará la situación en la que, este acto no es expedido por el órgano de control en el tiempo señalado en la Ley.

⁷⁰ «Constitución de la República del Ecuador», Título II Derechos (2008).

⁷¹ Patricio Cordero Ordóñez, *El silencio administrativo* (Cuenca, Ecuador: El Conejo, 2009), 27.

⁷² Oyarte Rafael, *Debido Proceso*, Loc. 239.

5. La inactividad formal de la administración

Al referirse al deber jurídico de resolver y pronunciarse de forma expresa sobre las peticiones de los particulares que tiene la Administración Pública, el profesor Marco Morales señala que: “no decidir o decidir fuera de plazo entraña el incumplimiento de un deber. [...] De manera que es posible concluir, que el deber de resolver implica la expedición de una decisión fundada dentro de un plazo determinado”.⁷³

La inexistencia de resolución en el procedimiento de determinación de responsabilidades implica, por ello el incumplimiento por parte de la Contraloría de la norma que regula el citado procedimiento.

Conforme lo refiere el mismo autor la inactividad de la administración, puede ser de dos tipos: material y formal,⁷⁴ señalando que se entiende como inactividad material, el “no hacer de la administración dentro de sus competencias ordinarias”.⁷⁵

A este tipo de inactividad se refieren también los estudiosos Álvaro Mora y Jesús González, al conceptualizarla como “una forma de ilegalidad causante de una lesión en la esfera jurídica de los particulares, no ya bajo una concepción subjetiva en que la invocación del perjuicio debe estar basada en actos, sino en voluntades manifestadas en la inacción administrativa”.⁷⁶ Esta inactividad conlleva, por lo tanto el incumplimiento de la Administración de realizar una actividad concreta, establecida en una norma de carácter obligatoria.

Para efectos de este análisis se hará referencia a la *inactividad formal* de la administración que supone según el profesor Marco Morales, “el incumplimiento de la Administración de su deber de resolver dentro de un procedimiento”.⁷⁷

Dicho de otra manera, transcurrido el tiempo que, dentro del procedimiento, ha previsto la ley para que la administración emita el pronunciamiento final, o resolución que corresponda, sin que ésta haya expedido el acto respectivo, se puede hablar de la inactividad formal de la administración

Al respecto, el tratadista José Morillo manifiesta:

⁷³ Morales Marco, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, P. 287.

⁷⁴ *Ibid.*, P. 287-320

⁷⁵ *Ibid.*, P. 287-320

⁷⁶ *Ibid.*, P. 320

⁷⁷ *Ibid.*, P. 287.

Una vez producido el presupuesto de hecho cifrado en una manifestación de inactividad de la Administración se encadenan una serie de consecuencias, comunes unas y diversas otras según los diferentes tipos de procedimientos: iniciados a solicitud del interesado o de oficio en su doble modalidad, susceptibles de producir consecuencias favorables, de una parte, y de gravamen, de otro lado. Entre las notas comunes destaca la subsistencia de la obligación de resolver más allá de la producción del efecto que la norma anuda al presupuesto de hecho: silencio administrativo positivo o negativo y caducidad.⁷⁸

La doctrina estudia los diferentes efectos de la inactividad formal de la administración, frente a su obligación de emitir una resolución expresa a las peticiones de los ciudadanos.

Según la ley lo establezca, en los procedimientos iniciados por pedido de los administrados puede operar el silencio administrativo positivo o negativo a favor de los peticionarios, quienes ante esta ficción jurídica tienen el derecho de impugnación en sede judicial, sin perjuicio de que la administración mantenga su obligación de resolver, aun después del tiempo concedido en la norma.

En los procedimientos administrativos sancionadores y en los que pueden producir un gravamen o resultado desfavorable al administrado si la administración no se pronuncia en el tiempo previsto en la Ley, pierde su competencia para el efecto y opera la caducidad de la facultad sancionadora.

Así lo señala el estudioso José Antonio Tardío, al manifestar que:

La falta de resolución expresa por parte de la Administración, en los procedimientos conducentes a actos favorables, tanto iniciados previa solicitud del interesado, como de oficio por la Administración, conduce a la figura del silencio administrativo (positivo o negativo, según los casos, como estudiaremos más adelante); mientras que la ausencia de resolución expresa de la entidad administrativa en los procedimientos conducentes a actos desfavorables o de gravamen da lugar a la caducidad del procedimiento.⁷⁹

La caducidad, como efecto de la inactividad de la administración, encuentra su explicación, en el principio de legalidad de la actuación pública.

El tratadista Juan Antonio Bolea lo explica de este modo:

Los órganos administrativos no se crean caprichosamente. Cuando se les instituye se hace a sabiendas de que la creación es una exigencia del interés público que los demanda. Al órgano se le confieren determinadas competencias, dentro de las cuales, ineludiblemente, debe actuar.

⁷⁸ José Antonio Morillo-Velarde Pérez, «El silencio administrativo tras la reforma de 1999. Un cambio inadvertido y unas posibilidades inéditas», *Revista de Administración Pública*, n.º 159 (2002): Loc. 105, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.

⁷⁹ Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo*, Loc. 18.

Su actuación debe ser constante, rítmica, sin preferencias injustificadas, sin olvidos u omisiones jamás justificables; los titulares deben tener presente, en todo momento, que están desempeñando una función pública, que están actuando sobre intereses ajenos, cuyo trato debe adecuarse al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.⁸⁰

Por lo anotado, la Contraloría General del Estado cuando actúa en función de la potestad de determinación de responsabilidades debe hacerlo dentro de los límites de las potestades señaladas en la Ley, considerando que el ámbito temporal indicado en la norma, es uno de ellos y que, como tal, es de obligatoria observancia, y lo exige así el respeto a los derechos de las personas.

Habiéndose señalado que, ante la inactividad de la administración una vez transcurrido el plazo señalado en este tipo de procedimientos se produce la caducidad de la facultad determinadora, es necesario referirse, por último, a la figura de la denegación tácita y la razón por la que no es posible que ésta opere en estos casos.

El profesor García-Trevijano lo manifiesta señalando que el silencio no da lugar a un verdadero acto administrativo, por tratarse de una ficción, que debe interpretarse siempre a favor del administrado:

Superadas ya las posiciones que entendían que del silencio negativo surgía un verdadero acto administrativo, se mantiene en la actualidad casi unánimemente que se trata de una pura ficción, que no da lugar a un verdadero acto; ficción prevista en favor del administrado ante el incumplimiento de un deber por parte de la Administración.⁸¹

Por lo que queda claro que el silencio administrativo, ni es un acto ni tiene los efectos de éste; y, en los procedimientos de determinación de responsabilidades no puede reemplazar al pronunciamiento que está obligada a emitir la administración debido a la necesidad de que la responsabilidad se determine a través de una resolución expresa y motivada del órgano de control y porque la ficción jurídica del silencio administrativo se creó a favor del administrado y no en su detrimento.

El análisis de las condiciones de la seguridad jurídica y el debido proceso, y su necesaria garantía, tanto en los procedimientos sancionadores como en aquellos conducentes a generar gravámenes a los administrados; sus principales fases, y el efecto de la inactividad formal de la

⁸⁰ Juan Antonio Bolea Foradada, «El retraso de la administración y el silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 51 (1966): Loc. 308, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.

⁸¹ García-Trevijano Garnica, Ernesto, «Recursos contra denegaciones presuntas por silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 110 (1986): 32, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.

administración, tratados en este capítulo, nos sirven para situarnos en el estudio del procedimiento de determinación de responsabilidades regulado por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; sus antecedentes; y, las diferentes interpretaciones que, al respecto, se han dado desde el órgano de control.

De ser el caso, se planteará una propuesta de mejora que permita adecuar las actuaciones al marco legal y constitucional vigentes, en una labor tan importante y delicada como es la del control de los recursos públicos, en aras a la prevalencia, en este campo, de las garantías a la seguridad jurídica y al debido proceso y a resultados eficaces y eficientes, por parte de la administración pública en el ejercicio de la facultad de determinación de responsabilidades.

Capítulo segundo

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado

Cuando ha culminado la auditoría que practica la Contraloría General del Estado a las operaciones y actividades llevadas a cabo por las entidades públicas y los informes respectivos se encuentran aprobados por el Contralor General del Estado, prosiguen varios procesos internos del órgano de control, varios de ellos, de simple trámite.

Si del informe de examen⁸² se desprende la existencia del cometimiento de irregularidades en la actuación de funcionarios públicos o terceras personas vinculadas al examen, inicia el procedimiento de determinación de responsabilidades que implica un análisis del contenido del informe, de los descargos presentados por los ciudadanos imputados, y la pertinencia de aplicar o no una sanción, que es la *determinación de responsabilidad*, sobre la base de los documentos que obren en el expediente del procedimiento de auditoría..

Se trata, en definitiva, de un nuevo momento procedimental para todos los involucrados en la acción de control, destinado a analizar las conductas en que habrían incurrido y permitirles justificar sus actuaciones; y, para la Contraloría, de enmendar o corregir eventuales errores en los que pudo incurrir durante la auditoría y hacer una nueva valoración de la información obtenida.

Uno de los resultados que puede provenir del control del uso y destino de los recursos públicos es el ejercicio de la potestad sancionadora y/o determinadora que se materializa en el acto administrativo que confirma la responsabilidad civil o administrativa, cuya validez jurídica se sustenta en que el procedimiento se haya desarrollado dentro de los parámetros jurídicos previstos en la ley, esto es, las garantías de debido proceso, que incluye legítima defensa y motivación, y seguridad jurídica.

En este capítulo se detallará las normas relacionadas con el procedimiento y se hará una exposición de las interpretaciones que al respecto han dado algunos funcionarios de la

⁸² Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002 Artículos 19-23. Tipos de auditorías por parte de la Contraloría: Examen especial, auditoría financiera, auditoría de gestión, auditoría de aspectos ambientales, auditoría de obras públicas.

Contraloría General del Estado, con el propósito de analizar si estas encuentran un fundamento jurídico, o han afectado derechos de los administrados que se encuentran sujetos a la actividad de control.

1. Breve antecedente histórico

El 16 de mayo de 1977 se publicó en el Registro Oficial No. 337 la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC, expedida por el Consejo Supremo de Gobierno del Ecuador, gobierno de facto que gobernó hasta el 9 de agosto de 1978.

El procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas fue regulado por la citada norma, la que no fue concebida en el marco de un Estado interesado en el respeto y garantía a los derechos ciudadanos, ni generador de instituciones jurídicas que, en un Estado de Derecho, son protegidas por la Constitución y la Ley a través de procedimientos que aseguren la observancia y cumplimiento de derechos fundamentales.

En este sentido, la *LOAFYC* remitió parte de la regulación del citado procedimiento de determinación de responsabilidades a una norma de inferior jerarquía como es el reglamento de aplicación, norma secundaria que, incluso, debía ser expedida por el Contralor General del Estado. Lo estableció así el numeral 17 del Art. 303, al prescribir entre las funciones y facultades de la máxima autoridad del órgano de control:

Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta ley; responsabilidades civiles, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores y, presunciones de responsabilidad penal mediante la determinación de hechos incriminados por la ley. Para el ejercicio de esta facultad [...] el Contralor expedirá el correspondiente reglamento.⁸³

De esta manera se otorgó al Contralor General del Estado la facultad reglamentaria para normar un procedimiento, como consecuencia del cual podrían establecerse obligaciones y responsabilidades imputables tanto a los particulares que se vinculaban con el sector público fruto de una relación contractual, como a los servidores públicos por el ejercicio de sus funciones.

⁸³ Ecuador, «Ley Orgánica de Administración Financiera y Control», Registro Oficial No. 337, (16 de mayo 1977), Art. 303.

El marco dentro del cual el Contralor regularía el procedimiento de determinación de responsabilidades, supuso la aplicación de varias disposiciones legales de la LOAFYC que respondieron a los objetivos de la ley y al ordenamiento jurídico de la época. A manera de ejemplo, se hará referencia a varias de las normas, hoy derogadas que, posiblemente influyeron en la regulación actual que se expresa en la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su interpretación.

El Art. 336 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establecía:

Imperfección legal de las resoluciones. - Si las resoluciones no cumplieren los requisitos señalados en los artículos anteriores, o no se expidieren o notificaren dentro del plazo señalado, los interesados podrán considerar este hecho como denegación tácita de sus alegaciones y, consiguientemente como confirmación de las glosas, pudiendo en tal caso, interponer la acción que corresponda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁸⁴

La norma antes citada, permitía que las resoluciones que contenían el acto administrativo con el que la Contraloría General del Estado determinaba responsabilidades y generaba obligaciones a los administrados, incumplieran con los plazos de notificación previstos en la ley así como que se expidan sin contener los requisitos fácticos y jurídicos que las fundamentarían,⁸⁵ esto es, se permitía a través de esta norma que regulaba la imperfección legal de las resoluciones, la vulneración por parte de la Contraloría General del Estado de la propia LOAFYC; y, aun así, éstas producían efectos jurídicos gravosos para los ciudadanos. Resulta evidente entonces, que la norma jurídica así expresada, atentaba contra el estado de derecho y justificaba el abuso del poder.

Esta disposición normativa, de acuerdo con lo manifestado por el jurista Agustín Gordillo en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, al concebir al informalismo como una posibilidad de que la administración no ajuste su conducta al ordenamiento jurídico, significaría hoy desnaturalizar la esencia del procedimiento como garantía de los derechos ciudadanos, ya que son únicamente los administrados “quienes pueden invocar la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas les benefician. Ese informalismo *no puede ser empleado por la administración* para dejar de cumplir con las normas ni para eludir el debido proceso”.⁸⁶

⁸⁴ Ibid., Art. 336.

⁸⁵ Ibid., Art. 335.

⁸⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, 299.

Además, en un Estado de Derecho se entendería, que esta norma contenida en la derogada LOAFYC que disponía que la inactividad de la administración en el procedimiento sancionador generaría los mismos efectos que el silencio administrativo negativo, estaría reñida con el principio de legalidad pues éste exige que las instituciones públicas actúen en el marco de las facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico; y, con la obligación constitucional de motivar los actos porque, como lo afirma el tratadista Tomás Ramón Fernández, “el silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptualizado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones”.⁸⁷

En lo que se refiere a la actuación de la administración, aquello que genera seguridad jurídica es la certeza de conocer que las entidades estatales tomarán sus decisiones de forma oportuna, dentro del marco de la ley, por ello “en una concepción se identifica formalismo con certeza, seguridad, uniformidad, protección jurídica”.⁸⁸

Si el formalismo de la administración es certeza, el incumplimiento de los procedimientos es inseguridad que no puede ni debe provenir del Estado y sus instituciones, menos aún, estar fundamentado en una disposición jurídica como la que hemos enunciado.

La norma jurídica en análisis, en cuanto suponía la imposición de un gravamen a la persona sujeta al procedimiento administrativo sancionador, por inactividad de la administración, no contemplaba la obligación de ésta de considerar los argumentos del administrado en su defensa; ni la obligación de motivar las decisiones que imponían obligaciones a los administrados.

En lo que se refiere a los recursos que podían interponerse a los actos administrativos de determinación de responsabilidades administrativas por parte de la Contraloría General del Estado, la LOAFYC disponía: “Las decisiones que impongan sanción, de acuerdo con este capítulo son definitivas en la vía administrativa: pero podrán contradecirse en la vía jurisdiccional, ante el Tribunal Contencioso Administrativo”.⁸⁹

La norma citada es opuesta al *principio de legalidad objetiva* que, como señala el maestro Agustín Gordillo, permite el control de la actuación administrativa en sede propia, en procura de la eficiencia y control de las actuaciones por la misma administración.

⁸⁷ Tomás Ramón Fernández Rodríguez, «Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios», *Revista de Administración Pública*, n.º 53 (1967): Loc. 284.

⁸⁸ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.

⁸⁹ «Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública», Registro Oficial Suplemento No. 395, (2008), Art. 378.

En efecto, el principio de legalidad objetiva, como lo señala Agustín Gordillo, supone la posibilidad de que el administrado presente un recurso o reclamo, ante la misma entidad de la que provino el acto; y, que la administración revise lo actuado, no únicamente con la finalidad de proteger los derechos de los ciudadanos; sino con el propósito de procurar que toda decisión emanada del poder público sea emitida conforme a derecho, e incluso a las políticas institucionales, situación que, a través del reclamo es posible concretarla cuando las autoridades de mayor jerarquía revisan las actuaciones de los inferiores.⁹⁰

Las normas que no consideran la posibilidad de efectuar un control de las decisiones en la vía administrativa, además de afectar un principio del debido proceso reconocido en la Constitución,⁹¹ y de tutela administrativa, pueden ocasionar costos innecesarios a la administración y a los administrados al dejar abierta, como única vía de revisión de la legalidad de las actuaciones administrativas, la acción en sede judicial, incluso para decisiones de menor relevancia.

Por último, respecto de la forma de regular la caducidad, en la LOAFYC se estableció un plazo de cinco años desde que tuvieron lugar las acciones de los funcionarios para que la Contraloría General del Estado pueda emitir glosas o realizar la *predeterminación de responsabilidades*; y cinco años adicionales, desde su notificación hasta la expedición del acto sancionatorio o de confirmación de las mismas.⁹²

Es decir, que los funcionarios públicos y las personas que se hubieren vinculado contractualmente con el Estado, mantenían la posibilidad de responder por sus actuaciones, hasta después de haber transcurrido diez años.

Este cuerpo normativo emitido por la dictadura militar de la década de los setenta, no consideró que el procedimiento, como lo afirma el tratadista Manuel Rebollo, “constituye una garantía esencial para el acusado: existe para procurarle la satisfacción de sus derechos fundamentales de defensa”⁹³, puesto que incorporó varias disposiciones que, de mantenerse vigentes actualmente, se considerarían inaplicables por afectar de forma ilegítima elementales derechos y garantías del administrado sujeto de control.

⁹⁰Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, 310.

⁹¹«Constitución de la República del Ecuador», Título II Derechos (2008), el Art. 76, en el numeral 7. letra m), establece que el derecho de las personas a la defensa, incluye, entre otras garantías la de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

⁹²Ecuador, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Art. 353.

⁹³Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, y Lucía Alarcón Sotomayor, *Panorama del derecho administrativo sancionador en España* (Bogotá: Red Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2009), Loc. 40, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3180864>.

El cambio constitucional hacia la protección de los derechos que se incorporó en la Constitución Política del Ecuador, aprobada por el referéndum de 1978 por la que se retorna al régimen democrático y se profundiza con la expedición de la Constitución Política de 1998 exigía pues, una nueva forma de ver el procedimiento administrativo en general y, de modo particular, el previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por lo que en esta última, se eliminaron disposiciones de la LOAFYC que representaban, en cierto modo, *ventajas* para la administración, cuando ésta no cumplía las exigencias del ordenamiento jurídico en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Como se ha anotado, el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas es regulado actualmente en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOCGE, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de junio de 2002 y, de manera complementaria, por su reglamento general de aplicación y el Reglamento de Responsabilidades, este último expedido por el mismo órgano de control.

Según los artículos 49 y 60 de la actual LOCGE, con excepción de las órdenes de reintegro, únicamente los actos de determinación de responsabilidad civil admiten impugnación en la vía administrativa; por lo que las órdenes de reintegro y las sanciones de destitución y multa, según la ley, únicamente pueden impugnarse en sede judicial mediante acción contencioso administrativa.

Esta norma de la LOCGE, que limita la interposición del recurso de revisión únicamente para las resoluciones que confirman la predeterminación de responsabilidad civil o glosa, se encuentra en contraposición con lo que, de forma expresa, establece el artículo 173 constitucional, que manda: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Por su parte, el artículo 85 de la LOCGE determina que la falta de expedición de las resoluciones de la Contraloría General del Estado sobre la impugnación de responsabilidades civiles culposas y órdenes de reintegro que realicen los administrados o sujetos de control, causan el efecto de denegación tácita, contraponiéndose así al principio de legalidad que obliga a la Administración a actuar en los plazos previstos en la Ley; y, que determina que, en los procedimientos conducentes a generar gravámenes a los administrados, el efecto de la inactividad de la Administración es la caducidad.

Es posible que, por la fuerza de la costumbre, las disposiciones de la LOAFYC que han quedado referidas, hayan generado influencia en el posterior texto contenido en la actual Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y; de igual manera, en la interpretación de las normas que actualmente rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades que será materia del presente análisis, de ahí la importancia de esta breve referencia histórica.

2. Descripción del procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La Contraloría General del Estado inicia el procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa una vez concluido el examen de auditoría o procedimiento de control del uso de los recursos públicos.

El trámite de determinación de responsabilidades, cuyas normas más relevantes serán objeto de este análisis, es un verdadero procedimiento conducente a generar actos de gravamen a los particulares, ya que por medio de él se busca que un eventual infractor de las normas legales, repare el presunto daño ocasionado al Estado con su conducta o sea castigado por incurrir en incumplimiento del ordenamiento jurídico.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, expedida en junio de 2002, en cuanto al procedimiento regulado en ella, en virtud del cual se determinan responsabilidades, fue reformada el 11 de agosto de 2009 cuando, entre otras reformas, se aumentó el valor de las sanciones administrativas, y se extendió el plazo de caducidad para la determinación de responsabilidades administrativas de cinco a siete años.⁹⁴

De este modo, actualmente, en materia del procedimiento sancionatorio de determinación de responsabilidades civiles y administrativas cuya competencia es de la Contraloría General del Estado, rige la Ley expedida en 2002, en cuyas normas se refleja influencia de la LOAFYC aprobada por el Consejo de Gobierno en 1977.

El procedimiento de control y la eventual imposición de sanciones se encuentra regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el reglamento de esta ley; y, el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, de las que se analizarán

⁹⁴ Ecuador, «Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 1 (Suplemento), 11 de agosto de 2009, el Art. 46 establece valores superiores para las sanciones administrativas o multas, y el Art. 71 establece que plazo de la Contraloría para pronunciarse sobre las actuaciones caduca en siete años.

principalmente las disposiciones de carácter adjetivo, relacionadas con la determinación de responsabilidad civil y administrativa; recalando que, aun cuando, por mandato del artículo 132, numeral 6 constitucional, los órganos de control que tienen la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, no pueden alterar o innovar las disposiciones legales, por el orden jerárquico de aplicación de las leyes; sin embargo, en algunos casos los reglamentos emitidos por la Contraloría han modificado expresas normas contenidas en la LOGCE.

Los informes, resultado de los exámenes de control, forman parte del expediente de determinación de responsabilidades y justifican, de ser el caso, el acto de inicio del procedimiento de determinación de responsabilidades, que es equivalente a aquel con el que se da inicio al procedimiento administrativo general.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado a este acto de inicio le denomina *predeterminación o glosa* cuando se trata de un procedimiento que, eventualmente pudiera concluir con la resolución de determinación de responsabilidades civiles; y, si es por perjuicios a los recursos públicos, se le denomina *orden de reintegro*, en el caso de que pudiere determinarse un eventual pago indebido;⁹⁵ y, el Reglamento de Responsabilidades lo denomina *predeterminación de responsabilidad administrativa* cuando exista la posibilidad de imponer una eventual sanción administrativa de multa o destitución.⁹⁶

De este modo, la ley y el reglamento distinguen dos actos dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades, a saber, el acto de inicio cuya denominación depende de la eventual sanción a imponerse;⁹⁷ y el acto de determinación de responsabilidad civil, administrativa o de pago indebido, con el cual concluye el procedimiento administrativo, en caso de existir una sanción.

⁹⁵ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002 (s. f.), Art. 53.

⁹⁶ Ecuador, «Reglamento de Responsabilidades» Registro Oficial Suplemento No. 696 § (2016), Art. 11.- Predeterminación de responsabilidades y Emisión de Ordenes de Reintegro.- La predeterminación constituye la identificación individual de acciones u omisiones de los servidores/as públicos/as, ex servidores/ as públicos/as o terceros relacionados que, como resultado del cumplimiento o no de sus obligaciones, podrían generar responsabilidades administrativas culposas y/o civiles culposas mediante glosas. En los casos de pago indebido, se procederá a la emisión de órdenes de reintegro, en base a la identificación de las acciones u omisiones antes referidas.

⁹⁷ Según los artículos 46 y 52 de la LOGCE, y artículo 11 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE, se denomina *predeterminación de responsabilidad administrativa*, si la eventual sanción a imponerse es una multa; *glosa*, si se trata de una posible determinación de responsabilidad civil; y, *orden de reintegro*, si el procedimiento inicia por un posible pago indebido.

Corresponde a la Contraloría iniciar el procedimiento, en observancia de los derechos ciudadanos de las personas involucradas; y, de ser el caso concluirlo con la respectiva sanción o determinación de responsabilidad.⁹⁸

Como se ha citado, la ley se refiere a dos tipos de sanciones: las sanciones administrativas de multa y la destitución, por actuaciones que infrinjan el ordenamiento jurídico; y la responsabilidad civil culposa, cuando la conducta imputada ha traído como consecuencia, un presunto perjuicio económico al Estado, entre las que se encuentra el pago indebido, esto es, la existencia de pagos injustificados.

Respecto a la responsabilidad penal, ésta corresponde determinarla, exclusivamente a los jueces penales, sin embargo, la Contraloría, en este caso, remite el expediente con los indicios de responsabilidad penal a la Fiscalía General del Estado, para el trámite legal que corresponde.

Tanto las responsabilidades administrativas, que suponen sanciones a quienes hubieren incurrido en conductas tipificadas como infracciones en la norma jurídica, como las responsabilidades civiles, que suponen obligaciones indemnizatorias, por eventuales perjuicios al Estado, deben determinarse por parte del órgano de control, en el marco del debido proceso, de conformidad con lo previsto en el orden jurídico y constitucional. Así lo prevé el segundo inciso del artículo 39 de la LOCGE:

Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes. De existir indicios de responsabilidad penal, se procederá de acuerdo a lo previsto en los artículos 65, 66 y 67 de esta Ley.

En todos los casos, la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, reunirá los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio.⁹⁹

Esta disposición que rige los procedimientos de determinación de responsabilidades señala de manera expresa la obligación del órgano de control de motivar las resoluciones en las

⁹⁸ Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 31.- Funciones y atribuciones de la Contraloría General del Estado: 34. Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley (...), 37. Observar los derechos constitucionales individuales y las garantías del debido proceso en los informes que emita.

⁹⁹ Ibid., Art. 39.

que imponga una sanción; y de asegurarse que los actos respectivos, puedan fundamentar adecuadamente la defensa de la Contraloría en sede judicial.

En lo que hace referencia al cumplimiento de las normas del debido proceso y el respeto de la seguridad jurídica, la Ley dispone:

Art. 79.- Personal de auditoría y de determinación de responsabilidades. - Los servidores públicos que intervinieren en los procesos de auditoría gubernamental, predeterminación o glosa y de determinación de responsabilidades civiles culposas o de indicios de responsabilidad penal, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: [...]

2. Aplicar en la predeterminación y en la determinación de las responsabilidades administrativas y civiles culposas y en la de los indicios de responsabilidad penal, las garantías constitucionales.¹⁰⁰

De esta manera, tanto la responsabilidad administrativa, como la responsabilidad civil, deben ser expedidas con observancia y en aplicación del procedimiento administrativo previo establecido en la ley y demás normativa secundaria, garantizando los derechos ciudadanos a la seguridad jurídica, debido proceso y motivación consagrados en la Constitución.

Hasta antes del 10 de septiembre de 2018, en que se reformó el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, la norma establecía que el procedimiento terminaba con la imposición de una sanción o determinación de responsabilidad; o, con la resolución en la que ésta se desvanecía.

A partir de esta reforma, el Reglamento de Responsabilidades establece:

Art. 19.- Terminación. - El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades terminará por las siguientes causas:
a) Providencia de negativa de admisión a trámite del recurso de revisión,
b) Ejecutoría de la resolución correspondiente; y,
c) Declaración de caducidad, conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.¹⁰¹

Es decir, por disposición normativa contenida en el Reglamento y no de la Ley, se habilita la interposición del recurso administrativo de revisión a favor de quienes hayan sido notificados con un acto administrativo de determinación de cualquier tipo de responsabilidad, recurso que se puede interponer ante la máxima autoridad de la Contraloría General del Estado.

¹⁰⁰ Ibid., Art. 79.

¹⁰¹ Ecuador, «Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 323 (Suplemento), 10 de septiembre de 2018, Art. 19.

Respecto de la declaratoria de caducidad el artículo 71 de la LOCGE, que será analizado más adelante, establece que la Contraloría tiene la obligación de declarar de oficio la caducidad de sus facultades cuando han transcurrido siete años desde que se realizaron las actividades o se ejecutaron los actos objeto del control; el artículo 72 dispone adicionalmente lo siguiente:

Art. 72.- Declaratoria de la caducidad. - En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción.¹⁰²

De acuerdo con lo señalado en esta disposición de la Ley, se considera que, además, la Contraloría tiene la obligación de declarar la caducidad del procedimiento, cuando no haya existido pronunciamiento de su parte, dentro de los plazos señalados por la norma respectiva en cada caso, según el tipo de responsabilidad de la que se trate.

Sin embargo, de las sentencias que han sido analizadas, cuyo detalle consta en el Anexo I de este trabajo, se observa que la Contraloría General del Estado no declara de oficio la caducidad de sus actuaciones como lo dispone la Ley, sino que incluso, en muchos casos, emite el acto de determinación de responsabilidades después de transcurridos los plazos señalados en la norma para el efecto.

El catedrático Juan Alfonso Santamaría, al referirse a las razones por las cuales las entidades públicas no declaran de oficio la caducidad de los procedimientos en España, a pesar de haber transcurrido el tiempo establecido en norma expresa, manifiesta:

La sencillez del mecanismo de la caducidad, unida a la claridad de su regulación, deberían haber determinado que el actual artículo 44.2 de la Ley sólo hubiera sido objeto de breves comentarios, carentes de toda problemática. El que no haya sido así y que este precepto se haya convertido en una caudalosa fuente de problemas -como lo demuestra el que haya provocado un conjunto de aportaciones doctrinales inusualmente abundante para una técnica que, por su elementalidad no las merece, -sólo es explicable por las sistemáticas resistencias que su aplicación ha generado, tras las cuales subyace la radical incompatibilidad entre la perención de los procedimientos y la virtual inmortalidad de que antaño gozaban; son muy escasas las dudas interpretativas que no son puramente artificiales y que no responden a la decisión de mitigar la consecuencia (tan indiscutible como insoportable) de que también la Administración, como los particulares, pierde el tren si se retrasa.¹⁰³

¹⁰² Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002, Art. 72.

¹⁰³ Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Caducidad del procedimiento», *Revista de Administración Pública*, No. 168 (2005), P. 13.

Coincidimos con lo afirmado por el catedrático ya que, en el caso particular de los procedimientos de determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría, existieron disposiciones en la LOAFYC, así como en el Reglamento de la LOGGE que, establecían la posibilidad de que la facultad determinadora del órgano de control se interrumpa de forma indefinida, que dificultan a la administración a aceptar que el tiempo transcurrido extinguió la facultad para pronunciarse.

También tiene que ver la resistencia de la administración a declarar de oficio la caducidad el hecho de no considerar a los procedimientos como verdaderas herramientas para garantizar el ejercicio de los derechos a los ciudadanos:

(...) de tal forma que resultaba lógico que su participación en los procedimientos se hallase sujeta a un estresante sistema de acelerones y frenazos, garantizado por una estricta disciplina inglesa de plazos y castigos. Por el contrario, y bajo el pretexto de que la Administración, cuando actúa, lo hace para servir a un sacrosanto interés público, resultaba también coherente la idea de que el trabajo de ésta no debía hallarse condicionado por ningún tipo de apremio temporal (lo cual es aún hoy directamente perceptible por cualquier privado que ha de mantener un trato directo con servicios administrativos: con todas las excepciones que se quieran, la sensación que percibe es la de que el tiempo se vive en la Administración a cámara lenta).¹⁰⁴

De esta manera, los tiempos que se consideran *improrrogables* para los administrados, para la administración pública, parecerían ser, para la administración, solamente tiempos referenciales no obligatorios, situación que desdice del procedimiento como herramienta para garantizar los derechos ciudadanos.

En el acápite 6 de este trabajo se analizan con más detalle los diferentes argumentos e interpretaciones normativas, sostenidos por los funcionarios de la Contraloría, para defender como legítimos los actos administrativos emitidos fuera de los plazos, que suponen además la resistencia del órgano del control a declarar de oficio la caducidad, cuando se ha extinguido la facultad por el transcurso del tiempo.

Considerando a la caducidad, como un límite legal en el tiempo que tiene la Contraloría General del Estado para emitir el acto administrativo de determinación de responsabilidades, (cuyo estudio se realizará con más detalle en el acápite 4.) debemos señalar que el procedimiento respectivo termina en una de las siguientes formas:

- a) Con el acto administrativo en el que se desvanece la responsabilidad, inicialmente imputada.

¹⁰⁴ Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Caducidad del procedimiento», P. 11.

- b) Con el acto de determinación de responsabilidad, cuando no se haya interpuesto el recurso de revisión, o cuando este recurso haya sido negado y el acto se encuentre ejecutoriado.
- c) Cuando la Contraloría General del Estado hubiera declarado la caducidad de sus facultades de conformidad con lo establecido por el artículo 71 de la LOCGE, esto es, cuando ha transcurrido el plazo de 7 años sin que se haya pronunciado sobre la determinación de responsabilidades;
- d) Cuando la Contraloría hubiere declarado la caducidad del procedimiento administrativo sancionador de conformidad con lo señalado en el artículo 72 de la LOCGE, esto es, si en los procedimientos iniciados en uso de sus facultades de control no existiera pronunciamiento en los plazos o términos expresamente previstos para el efecto

2.1. Procedimiento de determinación de responsabilidad civil

El artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en lo que se refiere a la responsabilidad civil culposa, señala:

La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa, aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.¹⁰⁵

La responsabilidad civil supone de este modo, por un lado, la existencia de una conducta previa valorada como la acción u omisión no intencional del presunto infractor en la cual éste no actuó con el cuidado requerido para evitar un daño a los bienes o recursos públicos; y por otro, la consecuencia que determina el ente de control, a través de la imposición de la obligación de indemnizar al Estado por el daño causado.

¹⁰⁵ Ibid., Art. 53.

El trámite para que la Contraloría General del Estado emita el acto de determinación de responsabilidad civil culposa puede iniciar de dos maneras: a través de la emisión de una *predeterminación o glosa*; y, mediante la expedición de una *orden de reintegro* por parte del ente de control que es notificada al presunto infractor.

Si el procedimiento inicia con la emisión de una orden de reintegro, por un supuesto pago injustificado, el presunto infractor podrá realizar el pago reconociendo la obligación o solicitar la reconsideración de la orden.

En ambos casos, estos actos de inicio del procedimiento o *predeterminación* (glosas u órdenes de reintegro) son notificados a las personas implicadas a quienes se les concede el plazo improrrogable señalado en la ley (Art. 53), noventa días si se trata de órdenes de reintegro y sesenta días, si se trata de glosas, para que ejerzan su derecho a la defensa, a través de pruebas o argumentos a su favor.

El artículo 53 de la LOCGE, establece que el perjuicio se determinará, a través del siguiente procedimiento:

1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución.
2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.

En cuanto al plazo que tiene la Contraloría para pronunciarse y confirmar o no la orden de reintegro, a través de la determinación de pago indebido, disponiendo la devolución de lo pagado sin fundamento o reconsiderando la orden inicial, la ley señala que son treinta días a partir de la recepción por parte del órgano de control, desde la contestación a la predeterminación que realice el interesado. Decisión ésta, que según lo establece el artículo 60 podrá impugnarse únicamente por la vía judicial a través de la acción contencioso administrativa.

En lo que se refiere al plazo que tiene la Contraloría para determinar una responsabilidad civil, cuyo trámite inició a través de glosa, el Art. 56 de la misma Ley dispone que el acto administrativo sancionatorio por el que se resuelva el procedimiento deberá emitirse dentro del plazo de ciento ochenta días desde la notificación de la glosa. El acto de desvanecimiento de la glosa, deberá ser emitido en este mismo plazo.

Es necesario recalcar que, respecto del procedimiento para establecer una orden de reintegro, el artículo 60 de la LOCGE dispone la no procedencia de la presentación del recurso de revisión,¹⁰⁶ sin embargo, la disposición contenida en el artículo 43 del Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado sí lo ha considerado; y, a pesar de no tener amparo en norma con rango de ley, lo tiene en la norma fundamental.

En efecto, el Contralor General del Estado en aplicación de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 76, letra m), y 173 que garantizan el derecho a recurrir de todo fallo, tanto en la vía administrativa como en sede judicial; en uso de la facultad reglamentaria para el cumplimiento de sus funciones contemplada en el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, ante la necesidad de armonizar la normativa interna de la Contraloría con la norma suprema, incluyó en el Reglamento de Responsabilidades vigente desde el 10 de septiembre de 2018, un artículo que permite impugnar todos los actos administrativos de determinación de responsabilidades.

El mencionado artículo 43 reglamentario establece: “Las resoluciones que confirmen o desvanezcan responsabilidades administrativas y/o civiles culposas, serán susceptibles de impugnación en sede administrativa a través de la presentación del recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en la letra m) del artículo 76 de la Constitución de la República”.¹⁰⁷

Aunque la citada norma actualmente posibilita la presentación del recurso de revisión a todos los actos de determinación de responsabilidades, consideramos necesario que sea una norma con rango de ley la que garantice este derecho, y derogue las actuales disposiciones de

¹⁰⁶ Ecuador, «Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002, al respecto el artículo 60 dispone: "Procedencia del recurso de revisión. - Con excepción de las órdenes de reintegro, la Contraloría General del Estado revisará las resoluciones originales que expida, en todo lo concerniente a la determinación de responsabilidad civil culposa, de oficio o a petición del directamente afectado por aquellas (...)".

¹⁰⁷ Ecuador, «Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 323 (Suplemento), 10 de septiembre de 2018.

la Ley Orgánica de la Contraloría que limitan la posibilidad de impugnar en sede administrativa los actos de determinación de responsabilidades¹⁰⁸

2.2. Procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es considerada por la Ley Orgánica de la Contraloría como una sanción a los funcionarios públicos, cuya finalidad es castigar el incumplimiento o infracción de la norma jurídica y corregir las actuaciones ilegales, a diferencia de la responsabilidad civil cuyo carácter, como se ha dicho, es autónomo e indemnizatorio.

Este tipo de responsabilidad es impuesta a los servidores que infringen con su actuación una disposición del ordenamiento jurídico; y, según la gravedad de la infracción, puede consistir en multa o destitución.

Con relación a la sanción de destitución, el Art. 48 la Ley Orgánica de la Contraloría establece que el procedimiento inicia notificando al presunto infractor la desviación detectada para que en el plazo de hasta treinta días ejerza su defensa; y que, en sesenta días a partir del vencimiento de este lapso la Contraloría deberá emitir la resolución que corresponda:

La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General del Estado competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días.

Es decir, la Contraloría tiene sesenta días, una vez vencido el plazo concedido al administrado observado, para confirmar o desvanecer esta sanción administrativa.¹⁰⁹

El procedimiento para la imposición de una multa se encuentra regulado en el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, cuyo Art. 14 dispone:

Notificada la predeterminación de responsabilidad, se concederá al observado el plazo improrrogable de hasta treinta días contado desde la fecha de notificación, para que ejerza su defensa. Vencido este plazo hayan o no presentado las pruebas de descargo, la Dirección de Responsabilidades emitirá la resolución debidamente motivada dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, contado a partir de la presentación de la contestación donde se aceptarán los justificativos o se comunicará a la autoridad nominadora de

¹⁰⁸ Los artículos 49 y 60 de la LOGCE limitan la posibilidad de presentar el recurso de revisión para impugnar determinación de responsabilidades, a los actos de determinación de responsabilidad civil culposa. Quedan excluidas los actos de confirmación de órdenes de reintegro, y las responsabilidades administrativas.

¹⁰⁹ Ibid., Art. 48.

la que dependa el sujeto para que ésta imponga la correspondiente sanción prevista en el artículo 46 de la Ley antes referida.¹¹⁰

Como en el caso de las demás normas citadas, el procedimiento inicia con la notificación a la persona observada, del acto inicial o predeterminación que justifica el inicio del trámite, el funcionario tiene un plazo para ejercer su derecho a la defensa; a partir de cuyo vencimiento, la Contraloría General del Estado tiene, a su vez, un plazo para emitir la resolución correspondiente.

En el caso de que el trámite inicie con una predeterminación de responsabilidad administrativa de multa, el órgano de control tiene el plazo de sesenta días para pronunciarse, después de la intervención del particular afectado, por disposición del Art. 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.¹¹¹

A continuación, se presenta en gráfico el resumen de los distintos procedimientos de determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado según lo establecido en la LOCGE.

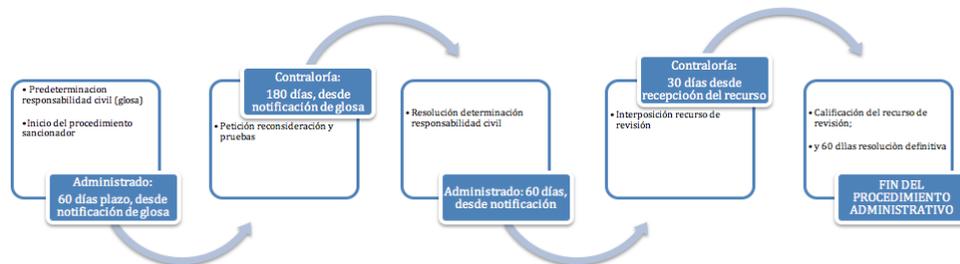
En el caso del procedimiento para establecer órdenes de reintegro, a pesar de que el actual Reglamento de Responsabilidades contempla la posibilidad de presentar recurso de revisión, ante la determinación de cualquier tipo de responsabilidad, esta fase no ha sido incluida en el gráfico, considerando la disposición contenida en el artículo 60 de la LOCGE que exceptúa del derecho de interponer el citado recurso en este procedimiento específico.

Sin embargo, por la disposición constitucional que motivó la expedición del Reglamento de Responsabilidades en septiembre de 2018, y en vista de que los actos administrativos de confirmación de órdenes de reintegro son un tipo de responsabilidad civil, es procedente impugnar este tipo de resoluciones, a través del recurso de revisión.

¹¹⁰ Ecuador, «Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 696 (Suplemento), 22 de febrero de 2016, Art. 14.

¹¹¹ Ecuador, «Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado», Registro Oficial No. 119 de 07 de julio de 2003 Art. 56. Proceso de la determinación de responsabilidades.- De conformidad con lo dispuesto en la ley, en el proceso de determinación de responsabilidades, se procederá de la siguiente manera: a. Para las sanciones de destitución o de multa o de ambas a la vez será notificado el empleado sobre la o las desviaciones detectadas; habrá el plazo improrrogable de hasta 30 días, para que ejerza su defensa; la Contraloría establecerá su resolución dentro del plazo de 60 días (...)

Gráfico No. 1
Procedimiento determinación responsabilidad civil



Fuente: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: Arts. 53, 56 y 60-64

Elaboración: Anabelle Plaza Orbe

Gráfico No. 2
Procedimiento responsabilidad administrativa: Destitución



Fuente: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 48

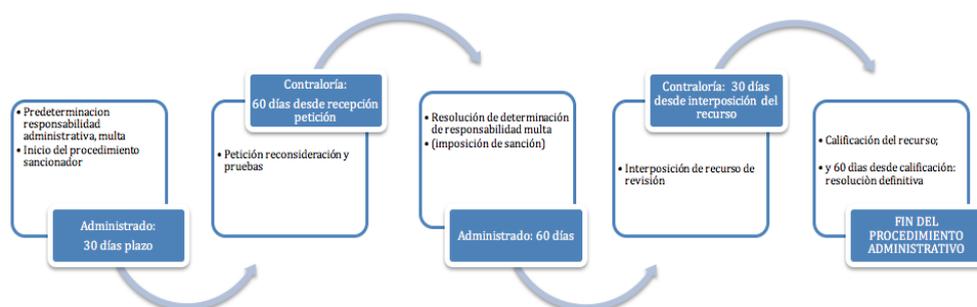
Reglamento de la LOCGE Art. 56, letra a.

Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, Art. 47

Elaboración: Anabelle Plaza Orbe

Gráfico No. 3

Procedimiento responsabilidad administrativa: Multa



Fuente: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 48

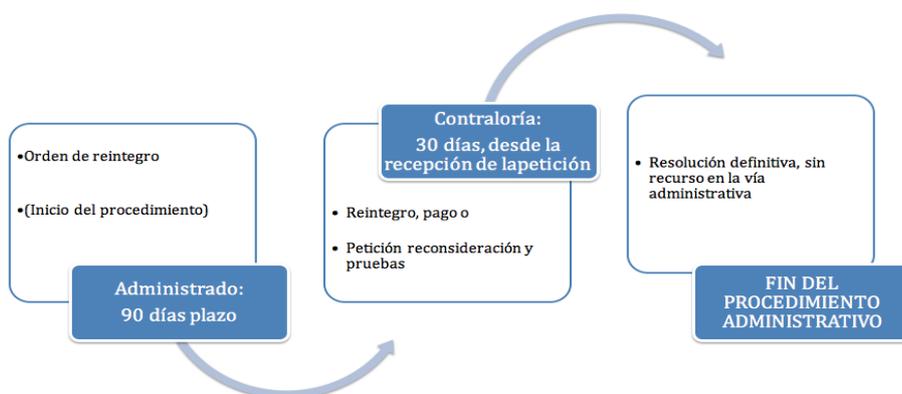
Reglamento de la LOCGE Art. 56, letra a.

Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, Art. 47

Elaboración: Anabelle Plaza Orbe

Gráfico No. 4

Responsabilidad civil: Orden de reintegro



Fuente: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Art. 53 numeral 2. y Art. 60

Elaboración: Anabelle Plaza Orbe

3. La inactividad de la administración en el procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa

En los gráficos que anteceden se ha hecho constar los procedimientos para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas por parte de la Contraloría General del Estado, regulados en la LOCGE y los reglamentos sobre la materia expedidos por ese órgano de control.

Como todo procedimiento administrativo susceptible de generar gravámenes a los administrados, inicia mediante un acto preparatorio que es notificado al presunto responsable, con la indicación de la posible responsabilidad a determinarse (civil o administrativa) en contra del eventual infractor.

En el plazo establecido en la LOCGE el implicado podrá ejercer su derecho a la defensa y presentar las pruebas de descargo que considere pertinentes y el órgano administrativo de control, según corresponda, tendrá la obligación de determinar la responsabilidad o desvanecerla en el plazo establecido en la norma legal, a través de la expedición del correspondiente acto administrativo.

Según la LOCGE, únicamente el acto de determinación de responsabilidad civil *glosa* es impugnable en sede administrativa, ante la propia Contraloría, a través del recurso de revisión.

Sin embargo, desde la expedición del Reglamento de Responsabilidades, por parte de la Contraloría General del Estado, el 18 de febrero de 2016, en su artículo 28 se establece la posibilidad de interponer recurso de revisión, ante la imposición de cualquier tipo de responsabilidad, es decir responsabilidades administrativas (multa y destitución), y responsabilidades civiles que confirmen glosas u órdenes de reintegro.

En todos estos casos, por aplicación del principio de legalidad, que rige el procedimiento sancionatorio general, el Órgano administrativo de Control tiene la obligación de emitir la respectiva resolución.

El tratadista Juan Antonio Bolea se refiere a ello, cuando señala que “la Administración no sólo tiene el deber de resolver expresamente; debe hacerlo, además, dentro de un plazo determinado”;¹¹² esta obligación de resolver en el tiempo conferido por la norma proviene de

¹¹²Juan Antonio Bolea Foradada, «El retraso de la administración y el silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 51 (1966): 309, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3223974> Created from uasbsp.

varios principios que garantizan a los ciudadanos sus derechos constitucionales, entre ellos el de legalidad; pero además supone la aplicación del principio de seguridad jurídica que forma parte del debido proceso constitucional.

Por un lado, las normas que se cumplen por parte de la administración pública contribuyen a generar seguridad jurídica en las personas; y, por otro, el mandato constitucional contenido en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador establece que “sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

Una autoridad que se pronuncia fuera de los plazos establecidos en la norma aplicable a un procedimiento específico, genera inseguridad jurídica en el sistema al provocar situaciones sobre las que no existiría certeza del tiempo de la definición; y vulnera el derecho al debido proceso, al no respetar las normas del procedimiento, infringiendo el ordenamiento jurídico legal y constitucional que está llamada a cumplir.

De mayor manera impacta con sus efectos esta actuación, cuando se trata de procedimientos conducentes a generar gravámenes a los administrados en el que las garantías constitucionales exigen que las autoridades actúen dentro de sus competencias; lo que se vuelve aún más relevante, cuando la autoridad pública controla, a su vez, el cumplimiento de las normas jurídicas.

Por lo tanto, es necesario definir los efectos de la falta de pronunciamiento de la Contraloría General del Estado dentro de los plazos previstos en la Ley o el Reglamento una vez iniciado el procedimiento de determinación de responsabilidades.

El tratadista José Antonio Tardío, al referirse a los procedimientos iniciados de oficio por la administración, señala que la caducidad “está prevista sólo para aquellos de estos procedimientos de los que se deriven actos desfavorables o de gravamen, cuando se produzca una ausencia de notificación dentro de plazo, imputable a la Administración, de la resolución expresa adoptada en el mismo”.¹¹³

El criterio del autor, guarda coherencia con las disposiciones de la Constitución de la República, que garantizan al debido proceso en lo que se refiere al derecho de ser juzgados por el juez competente en razón del tiempo, y a que todo acto de la administración, por el cual se pretenda generar obligaciones a las personas, debe ser motivado, bajo pena de nulidad.

¹¹³José Antonio Tardío Pato, *Lecciones de derecho administrativo acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*, 30.

El efecto de caducidad como consecuencia de la falta de pronunciamiento de la administración dentro de los plazos señalados por el ordenamiento jurídico, contribuye a generar seguridad jurídica a los administrados, quienes pueden conocer el tiempo específico de duración de un determinado procedimiento de gravamen.

El maestro Juan Alonso Santamaría señala adicionalmente:

Aludir sólo a la seguridad jurídica me parece poco expresivo. A mi entender, la razón última de la caducidad se encuentra en un indeseable efecto psicológico, bien conocido de muchos ciudadanos: me refiero a *la eficacia intrínsecamente punitiva que posee la mera tramitación de procedimientos públicos de resultado potencialmente gravoso*, antes de su resolución, y, por tanto, *al imperativo de fijar al sufrimiento que inflingen un límite temporal terminante*. Esta es una realidad a la que la Administración suele ser insensible (no en todos los casos, desde luego), pero que es evidente e insoslayable: la tramitación de determinados procedimientos de resultado potencialmente desfavorable provoca en sus destinatarios un nivel de desasosiego muy superior al que genera la propia resolución, con independencia del contenido efectivo de ésta, meramente por la inestabilidad emocional (por no hablar de la económica) que produce el factor incertidumbre.¹¹⁴

De este modo el catedrático se refiere a la forma de penalidad que lleva implícita, por sí sola la implementación de un procedimiento administrativo del que eventualmente pueda provenir un gravamen para el ciudadano, que conlleva una incertidumbre psicológica y varias cargas al ciudadano que se ve involucrado, que no recibe dentro del tiempo previsto en la norma, la resolución del caso. Penalidad que no es admisible, afirma el autor:

más que con límites estrictos: la Administración está en su derecho, por motivos de observancia de la legalidad, de perturbar la vida de un ciudadano teniendo pendiente de él un procedimiento potencialmente desfavorable, pero *sólo durante un tiempo fijo*, predeterminado e improrrogable, transcurrido el cual el procedimiento debe extinguirse. En términos coloquiales, la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestado más que durante un tiempo concreto, predeterminado e improrrogable. No otra es la razón de ser de esta técnica, a la luz de la cual debe interpretarse y aplicarse.¹¹⁵

Por ello la caducidad es el efecto propio de la falta de pronunciamiento de la administración en los plazos señalados en la norma, y supone reconocer al ciudadano el derecho a la seguridad jurídica y a lo que ésta representa incluso en la vida emocional de las personas.

¹¹⁴ Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Caducidad del procedimiento», *Pública*, P. 16.

¹¹⁵ *Ibid*, P. 17.

La LOCGE, sin embargo, al regular el efecto de la falta de pronunciamiento de la Contraloría, en el plazo señalado por la norma, para los casos en que se ha emitido una orden de reintegro; y, cuando se ha interpuesto el recurso de revisión a la determinación de responsabilidad civil, en el artículo 85 señala:

Denegación Tácita. - Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley; sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el artículo 212 de la Constitución Política de la República.¹¹⁶

Esta norma establece, en primer lugar, que el órgano de control tiene la obligación de sujetarse a los plazos previstos en la Ley, en lo que se refiere tanto a impugnación de responsabilidades civiles culposas, es decir en aquellos casos en que una persona presenta un reclamo, a través de un recurso de revisión a la determinación de una responsabilidad civil; así como, en aquellos casos en que una persona ha solicitado a la Contraloría la reconsideración de una orden de reintegro.

En segundo lugar, la norma confiere el efecto de *denegación tácita*, a la falta de pronunciamiento de la Contraloría en los casos citados y dentro de los plazos previstos en la Ley.

La denegación tácita entonces, supondría la imposición de la sanción y la necesidad de que el administrado ejerza su defensa en sede judicial.

Respecto de la denegación tácita, o silencio negativo, Tomás Ramón Fernández señala:

De la regulación legal del silencio negativo se desprenden, pues, dos cosas: en primer lugar, que el silencio es una simple ficción legal establecida por el legislador con el único fin de evitar la indefensión del particular ante la inactividad de la Administración y la consiguiente imposibilidad de acudir a la vía jurisdiccional por falta de la decisión previa que exige el carácter revisor de la jurisdicción. Esta configuración institucional del silencio negativo como una simple ficción de efectos estrictamente procesales y absolutamente ajenos al plano del derecho material impide afirmar que el silencio pueda convertirse en un acto firme, ya que no tiene la consideración de verdadero acto administrativo, y que pueda llegar a ser confirmatorio de un acto anterior.¹¹⁷

¹¹⁶ Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 85.

¹¹⁷ Tomás Ramón Fernández Rodríguez, «Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios», 286.

La conclusión a la que llega el autor citado, respecto del silencio de la administración, es coherente con la obligación de resolver; y, en el caso específico de los procedimientos sancionatorios o de aquellos que generan obligaciones a las personas, la de motivar los actos administrativos para que estos tengan validez jurídica.

El silencio como ficción que permite a los administrados ejercitar acciones legales para evitar su estado de indefensión no es aplicable, sino en aquellos procedimientos en los que son los administrados quienes dirigen peticiones a la administración para obtener de ésta el reconocimiento de un derecho, sin recibir respuesta de su parte. Es sólo entonces cuando la falta de acción o pronunciamiento del Estado dentro del tiempo, le ubica frente a una negativa tácita, susceptible de impugnación en la vía judicial.

La denegación tácita es, por lo tanto, una herramienta procesal creada para favorecer al administrado ante la inactividad de la administración, que no puede suponerle, en ningún caso, una carga u obligación, peor un perjuicio.

Por su parte, el procedimiento sancionador, como se vio en el capítulo anterior, requiere de un acto expreso y motivado, para generar válidamente obligaciones a los administrados.

El efecto de denegación tácita a la inactividad de la Contraloría en la impugnación de responsabilidades civiles y solicitudes de reconsideración de órdenes de reintegro, tal como lo plantea el artículo 85 de la LOCGE no tendría una consecuencia beneficiosa en los administrados, sino una carga inmotivada impuesta por la falta de actuación de la administración.

Según la citada disposición del artículo 85 de la LOCGE, el acto de inicio del procedimiento (orden de reintegro), que no tuvo el carácter de acto administrativo, por tratarse de un acto de trámite, adquiere, por la sola inactividad de la Contraloría el carácter de acto administrativo sancionatorio firme que, como se vio, es ajena a la naturaleza del sentido de la figura de la denegación tácita.

En el caso de la impugnación de las responsabilidades civiles, la denegación tácita indicada en la citada norma de la LOCGE daría firmeza al acto de determinación, sin necesidad de que el órgano de control emita un acto motivado que rechace el recurso.

Por cuanto la aplicación de esta norma representa una contradicción al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, al principio de legalidad, afecta a la seguridad jurídica, por lo que debería ser removida del actual ordenamiento jurídico pues

es contraria al estado constitucional de derechos y justicia que proclama y afirma la Constitución de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece los plazos dentro de los cuales el órgano de control tiene la facultad y la obligación de actuar, en todos los procedimientos de determinación de responsabilidades, así como para resolver los recursos interpuestos por los administrados en caso de impugnación; y no establece los efectos de su inactividad dentro de estos períodos.

Sin embargo, como se ha visto, en aplicación del principio constitucional de legalidad, y por la necesidad de motivación de los actos administrativos, la falta de actuación de la Contraloría dentro de los plazos previstos en la Ley, en los distintos procedimientos, tiene como consecuencia la pérdida de la facultad para pronunciarse dentro de cada uno de ellos.

Esa pérdida de facultad o caducidad, puede presentarse de modo definitivo cuando el órgano de control no se ha pronunciado en el tiempo general conferido en la norma para determinar responsabilidades; y, puede existir también, dentro de un procedimiento de determinación de responsabilidades específico por el incumplimiento de los plazos que en cada caso le confiere la norma.

En el último caso, la caducidad se produce únicamente respecto del procedimiento en el que no existió resolución, por lo que, si el plazo general de siete años que tiene el órgano de control para pronunciarse no ha transcurrido, la facultad de la Contraloría no se ha perdido o no ha caducado en su totalidad, por lo que bien podría iniciar un nuevo procedimiento de determinación de responsabilidades, si se encuentra dentro del plazo general para actuar dentro del ámbito de sus competencias de control.

4. La caducidad en los procedimientos de determinación de responsabilidades

Cuando la norma jurídica otorga un tiempo determinado para ejercer un derecho o a interponer una acción, y este transcurre sin que el beneficiario de esa facultad la haya ejercido, el derecho se extingue.

Así lo señala el tratadista Nicolás Coviello, quien manifiesta:

hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio. El fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular la ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no

ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la ración subjetiva, negligencia del titular y aún de la imposibilidad de hecho.¹¹⁸

Es decir, la caducidad es el límite de la competencia en razón del tiempo conferido por la ley.

El Tribunal de lo Contencioso, al comparar los efectos de la caducidad y la prescripción ha señalado:

La caducidad opera de manera automática, es decir, “ipso jure”, sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que por ser de orden público no admite suspensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el solo transcurso del tiempo¹¹⁹. En efecto, la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, ya que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho, debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos; pues de no hacerlo ese derecho se extingue, desaparece de la vida jurídica, como se extingue también por el mismo decurso del tiempo, la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fono de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador, está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público el cual consulta el interés colectivo, razón por la cual no puede dejar “ad infinitum”, a disposición de los administrados y , la propia administración, derechos que pueden afectar ese interés social; pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica. (Sentencia 31-02 Logroño MEC. R.O. No. 585 de 29 de mayo de 2002, citada en sentencia de 13 de abril de 2006 Juicio Ávalos MEC, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).¹²⁰

Así se concluye que la caducidad opera por la culminación del plazo previsto en la norma legal, y no puede ser interrumpida por circunstancia alguna; a diferencia de la prescripción, que puede interrumpirse por el inicio de una acción.

Además, la prescripción debe ser alegada para que la persona a la que favorece, mientras que la caducidad, por ser de orden público, obliga al juzgador a declararla de oficio para no afectar al interés social.

4.1. La caducidad de la facultad general de la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades

¹¹⁸ Citado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, «Sentencia», en Juicio No. 17811-2016-01477 de 17 de marzo de 2017.

¹¹⁹ Citado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Juicio No. 17811-2016-01477

¹²⁰ Ecuador, Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, «Sentencia», en Juicio No. 17811-2016-01477 de 17 de marzo de 2017.

Respecto del plazo dentro del cual la Contraloría General del Estado tiene potestad para emitir actos de determinación de responsabilidades, el artículo 71, de la LOCGE en su primer inciso señala:

Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado. - La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

Esta disposición legal fija el límite máximo por el transcurso del tiempo para el ejercicio de la facultad general de control de la Contraloría General del Estado en la que podría, jurídicamente, emitir actos administrativos de determinación de responsabilidades.

Es decir, los siete años a los que hace referencia la norma, no deben contabilizarse hasta la emisión del *acto de predeterminación de responsabilidades*, que es el acto de trámite por el cual se inicia el procedimiento y se concede a los ciudadanos el derecho a la defensa; sino hasta la emisión del acto administrativo decisorio, con el que concluye el trámite y, de ser el caso, el órgano de control, de forma fundamentada, determina una responsabilidad.

Efectivamente, la norma citada limita a siete años la facultad del órgano de control, tanto para examinar las actuaciones de las instituciones estatales; como para emitir los actos administrativos de determinación de responsabilidades.

Respecto de la caducidad de las facultades de la Contraloría para determinar responsabilidades, el Reglamento de Responsabilidades vigente desde el 27 de octubre de 2006 (cuando el plazo de caducidad era de cinco años) hasta el 22 de febrero de 2016, en su artículo 17 señalaba:

Interrupción de la caducidad.- La caducidad según lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se calculará en el plazo de cinco años contado desde la fecha del acto u omisión del servidor público, persona natural o jurídica y tercero vinculado directa o indirectamente con el recurso público y se interrumpirá en la fecha en que se produzcan en el proceso de control gubernamental, inclusive el que realiza la auditoría interna: la orden de trabajo, la ejecución en el campo, la elaboración del informe, la conferencia final, el control de calidad, la aprobación del informe y la determinación de responsabilidades con la glosa, la resolución original, el recurso de revisión y la resolución del mismo.

La norma reglamentaria citada, expedida por la propia Contraloría y que fue derogada recién el 22 de octubre de 2016, generó como consecuencia que el plazo para la caducidad se entendiera interrumpido de forma indefinida; alterando, con una norma secundaria de inferior

jerarquía, el mandato legal que limitaba a cinco años (actualmente a siete), la facultad para determinar responsabilidades contados desde la fecha de actuación de los administrados.

Respecto de la caducidad para emitir la decisión o acto administrativo que confirma una orden de reintegro; y, para resolver el recurso de revisión que se puede interponer en contra del acto de determinación de responsabilidades civiles y administrativas, el segundo inciso del mismo artículo 71 de la Ley establece:

Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes.

Esta disposición de la LOCGE se refiere nuevamente a la inactividad del órgano de control, pero específicamente en dos escenarios: el primero, en los procedimientos en los que se imputan pagos indebidos, cuyo trámite concluye eventualmente con la decisión de confirmación de órdenes de reintegro; y el segundo, ante la impugnación de resoluciones de determinación de responsabilidad civil, a través del recurso de revisión en los que, en caso de falta de pronunciamiento de la Contraloría, la norma indica que se produce como efecto la caducidad de la facultad para resolver, y por otro, la denegación tácita, contemplado en la disposición del artículo 85 de la LOCGE.

La norma citada, por un lado, traslada al ciudadano la carga de impugnar en sede judicial la resolución inicial con la que la Contraloría determinó una responsabilidad civil, ante la falta de pronunciamiento de la Contraloría, en caso de interposición del recurso de revisión, ya que establece que la resolución impugnada, cuyo recurso no fue resuelto por el órgano de control, adquiere firmeza.

Para estos casos, no existe en la norma, un plazo para demandar en sede judicial, este acto presunto denegatorio, y ante el efecto de caducidad señalado de la facultad para resolver el recurso de revisión, se produce inseguridad respecto al modo en que deben proceder los ciudadanos.

De los casos objeto de análisis se ha podido observar que las personas que han interpuesto recurso de revisión a las resoluciones de determinación de responsabilidades, acuden a sede judicial e impugnan las decisiones de estos recursos, solo una vez que el órgano de control emite la resolución respectiva, aunque esta se haya emitido fuera del plazo señalado en la ley.

Por otro lado, la norma pretendería que el acto de trámite con el que se dio inicio al procedimiento por un eventual pago indebido (predeterminación), por efecto de la falta de emisión por parte del órgano de control del acto de confirmación de responsabilidad civil, orden de reintegro, adquiriera ante esta omisión, el carácter de acto administrativo firme, es decir que el acto de inicio o predeterminación se transforme, por la omisión del deber de la Contraloría de emitir su pronunciamiento y por el transcurso del tiempo, en un acto de determinación de responsabilidad; lo que resulta arbitrario y atentatorio a las garantías constitucionales.

Por ello concluimos que esta disposición en su integridad, es incompatible con los derechos constitucionales de los ciudadanos a la seguridad jurídica que supone la existencia de normas jurídicas previas y claras; y, al debido proceso, que obliga a la administración pública a motivar los actos de gravamen, por lo que debería ser removida del ordenamiento jurídico.

Al analizar estas disposiciones de la LOCGE, en el trabajo investigativo a cargo de Guido Escobar Pérez, el autor señala: “De manera general se produce el efecto negativo del silencio administrativo en los procesos de determinación de responsabilidades civiles y órdenes de reintegro, excepto en la determinación de responsabilidades administrativas, por mandato expreso del artículo 28 de la Ley de Modernización”¹²¹

Esta conclusión, a nuestro parecer, confunde el efecto de la falta de pronunciamiento de la administración dentro del plazo señalado en la norma, en los procedimientos de gravamen, que es el de caducidad; con aquel efecto, por falta de resolución de la administración, derivado de los procedimientos iniciados por iniciativa de los administrados en los que, según lo establezca la norma (en la época de elaboración de la investigación, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada) en los que, por disposición legal, se genera la ficción legal, *silencio administrativo positivo* o *denegación tácita*, que permite al administrado, que no obtuvo respuesta a su requerimiento, reclamar el reconocimiento del derecho en sede judicial.

Según lo hemos analizado, cuando la Contraloría General del Estado no emite el acto administrativo de determinación de responsabilidades en el tiempo señalado en la norma, opera la caducidad de la facultad; ya sea de la potestad para pronunciarse del órgano de control, sobre las actividades del administrado de modo general, cuando han transcurrido más de siete años; o, se produce la caducidad del procedimiento del que se trate, cuando ha transcurrido el tiempo

¹²¹ Guido Escobar Pérez, «La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental» (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016), P. 102.

que la norma señala para las actuaciones del órgano de control en el procedimiento de determinación de responsabilidades, en el caso específico.

Por ello no coincidimos con la opinión del citado autor; ya que según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado la denegación tácita únicamente opera por la falta de resolución a las impugnaciones de responsabilidades civiles, en el caso de recursos de revisión; y, como lo hemos analizado anteriormente, en el caso de las órdenes de reintegro, el acto de inicio del trámite, no adquiere por la falta de pronunciamiento el carácter de acto administrativo, susceptible de generar gravámenes u obligaciones a los administrados.

En todos los casos, la facultad para determinar responsabilidades a cargo de la Contraloría se extingue por caducidad, cuando transcurrido el plazo general de siete años, este órgano de control no emite el acto administrativo de determinación de responsabilidad civil o administrativa.

4.2. La caducidad del procedimiento de determinación de responsabilidades

Las normas que regulan los procedimientos que lleva adelante la Contraloría General del Estado han previsto diferentes plazos para la emisión de los actos administrativos de determinación de responsabilidades por parte del órgano de control.

Así, una vez iniciado un procedimiento específico, la Ley o el Reglamento, determinan el plazo dentro del cual el órgano de control debe pronunciarse respecto de la eventual responsabilidad del administrado.

Para el caso de determinación de responsabilidades civiles por eventuales perjuicios a los recursos públicos, el artículo 56 de la LOCGE establece que el plazo de la Contraloría para resolver es de ciento ochenta días desde el día siguiente en que notifique la predeterminación o glosa.

En el caso de las sanciones administrativas de multa y/o destitución el plazo que tiene el órgano de control para resolver, desde la notificación con el acto de inicio o predeterminación es de 60 días.

Y en el caso de responsabilidades civiles en las que el acto de determinación de responsabilidad consiste en la eventual confirmación de órdenes de reintegro, el plazo para resolver desde la notificación con el acto de inicio del procedimiento es de 30 días.

Por el principio de legalidad, ahora denominado con una amplia aceptación de *juridicidad* y por ser el procedimiento de determinación de responsabilidades susceptible de

generar gravámenes a los ciudadanos, los plazos fijados en la norma para el procedimiento de determinación de responsabilidades, limitan la competencia del órgano en función del tiempo; de esta manera, si éste no se pronuncia dentro del término indicado en la ley para la toma de la decisión respectiva, opera la caducidad del procedimiento, esto es, la Contraloría General del Estado pierde la facultad de hacerlo dentro del procedimiento específico.

Así lo señala el maestro Luis Carranza, al manifestar que “la caducidad resulta la pérdida o extinción de un derecho por la inacción del titular por un plazo perentorio, que se inspira en la exigencia del ejercicio solícito de derechos, a fin de eliminar incertidumbres sobre las intenciones del titular de esos derechos”.¹²²

Esto es así ya que los plazos señalados en las normas son perentorios no únicamente para los administrados, sino también para la administración, que de no pronunciarse pierde la facultad de hacerlo.

Respecto de la falta de pronunciamiento en un procedimiento específico, el profesor Francisco González señala: “Cuando juega la caducidad en sentido técnico, transcurrido el plazo legal el derecho ha muerto para siempre. En cambio, la llamada caducidad del procedimiento administrativo deja incólume los derechos, a menos que otros institutos, como el de la prescripción, los hayan extinguido”.¹²³

Esto significa que, si la Contraloría General del Estado no emite el acto administrativo correspondiente en un procedimiento de determinación de responsabilidades específico, en el plazo establecido en la Ley, opera la caducidad del procedimiento; pero en caso de que el plazo que se refiere a la facultad general del órgano de control de siete años para pronunciarse no haya decurrido, puede la entidad iniciar un nuevo proceso distinto al que caducó.

Esto es así porque, como lo afirma el maestro Francisco González “la caducidad del procedimiento es... la caducidad del procedimiento. Ni caducidad de derechos, ni prescripción de acciones. Extinción del procedimiento y nada más”.¹²⁴ Es decir, se extingue la facultad del órgano de control de pronunciarse en determinado procedimiento.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado no prevé la caducidad de la facultad en los casos provenientes de la inobservancia de los plazos previstos

¹²² Luis Carranza Torres, *Técnica de la perención o caducidad de instancia: los tiempos que aniquilan al proceso* (Alveroni Ediciones, 2008), ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3219590>. Created from uasbsp on 2019-06-08 14:40:10. P. 32.

¹²³ González Navarro, Francisco, «La llamada caducidad del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, No. 45 (1964), P. 199

¹²⁴ *Ibid.*, P. 25

de forma expresa en las normas que regulan los procedimientos administrativos para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas sino, únicamente, el caso de caducidad general, esto es, cuando la Contraloría no emite los actos de determinación de responsabilidad en el plazo de siete años, lo que ha dado lugar a diferentes interpretaciones de las normas que, como se verá en el acápite 6., han generado inseguridad jurídica a los involucrados y vulnerado sus derechos constitucionales.

4.3. La caducidad como institución de orden público

La Corte Nacional de Justicia del Ecuador ha señalado que las facultades de la administración pública establecidas en la ley para determinar obligaciones y sanciones, así como la posibilidad de ejercicio de los derechos de los administrados, se extinguen por el transcurso del tiempo, por la inactividad tanto de la administración como de los ciudadanos; y, que ese período señalado en la norma no puede interrumpirse de modo alguno.

La competencia para ejercer una determinada facultad y los derechos no ejercidos dentro de los plazos indicados en la norma -ha señalado la Corte- desaparecen de la vida jurídica.

Esa extinción de facultades y derechos, por caducidad, según lo ha manifestado la Corte, es una institución de orden público que opera en favor del interés colectivo, lo que supone que los juzgadores deben declararla, aun cuando no haya existido petición de parte al respecto, en aplicación del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.¹²⁵

En este mismo sentido, el catedrático Juan Santamaría manifiesta que “La caducidad del procedimiento (...) es un efecto imperativo de la norma jurídica, cuya operatividad no depende de su alegación por la parte a la que pueda beneficiar. No es un medio de defensa conferido a las partes, sino un mandato incondicionado que la ley impone por razones de interés general”¹²⁶

La caducidad como institución de orden público implica que, cuando ha transcurrido el tiempo de resolución indicado en la norma, tanto la administración como los jueces tienen la obligación de declararla.

¹²⁵ Ecuador, Corte Nacional de Justicia, «Sentencia», en Juicio No. 17811-2016-01246, 3 de mayo de 2017.

¹²⁶ Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Caducidad del procedimiento», *Revista de Administración Pública*, N° 168 (2005), P. 50.

Como lo señala el jurista Santamaría, “la producción de la caducidad no depende de ninguna decisión, expresa o tácita, de la Administración que tramita el procedimiento: no puede declarar caducado un procedimiento antes de que su plazo máximo de resolución finalice, ni considerarlo vivo una vez que el referido plazo ha expirado.”¹²⁷

Lo que se ha señalado respecto de la caducidad es aplicable al procedimiento de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado; por lo que, tanto la caducidad de la facultad general para determinar responsabilidades como la caducidad de los procedimientos específicos debe ser declarada, ya sea por el propio órgano de control, o por los jueces, sin necesidad de requerimiento previo de los administrados.

Habiéndose analizado el texto de las normas de la LOCGE que se refieren al silencio del Órgano Administrativo de Control, es necesario acotar las siguientes conclusiones que nos permitirán continuar con el presente estudio:

- a) En los casos en que la norma señala un plazo para que se emita la resolución de un procedimiento determinado y la Contraloría no actúa dentro de éste, se produce la caducidad del procedimiento específico por la pérdida de la competencia establecida en la Ley, en razón del tiempo.
- b) Si la Ley establece un efecto distinto al de la caducidad, en el caso de falta de pronunciamiento de la Contraloría dentro del plazo, como es la denegación tácita, el presunto implicado tiene la facultad de impugnar el acto presunto (aunque este no le haya generado ninguna carga, según la norma constitucional), en la vía contenciosa o esperar el pronunciamiento expreso de la Contraloría.
- c) La denegación tácita, por no ser un acto administrativo motivado, no produce como efecto que el acto previo quede firme, ni que se produzca su ejecutoria, de acuerdo con la disposición constitucional que garantiza el debido proceso.
- d) La Contraloría y los jueces, según el caso deben declarar la caducidad, de oficio o a petición de parte, cuando el acto determinador se haya producido fuera de los plazos establecidos en la Ley.

5. La prescripción y la caducidad en los procedimientos de determinación de responsabilidades en México y Perú

¹²⁷ Ibid., P. 51.

A continuación se hará una breve descripción de las legislaciones de México y Perú, en lo que se refiere a los plazos generales que tienen los órganos de control de cada país para determinar responsabilidades; los plazos específicos para pronunciarse, una vez que el procedimiento ha iniciado; y, los efectos de la falta de pronunciamiento en los períodos indicados en cada legislación; a efectos de establecer una comparación que permita conocer la actuación de la administración en cada uno de estos dos países en esta materia.

5.1. El caso mexicano

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de julio de 2016 expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ley de orden público que rige desde el 19 de julio de 2017 en toda la República mexicana, y que fue emitida en el mismo decreto en que se dictó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, según su artículo 1, tiene por objetivo “distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación”.¹²⁸

Según el artículo 60 del citado cuerpo legal, las faltas administrativas pueden ser graves o no graves, y existe la obligación de reintegrar los recursos públicos que se hayan recibido sin existir derecho para ello.

El artículo 49 contiene varias obligaciones de los servidores públicos relacionadas con el cumplimiento general de las normas del ordenamiento jurídico cuya infracción constituye una falta no grave.

De acuerdo con el artículo 50 de la misma ley son también faltas no graves, aquellas que, por actuación culposa, generaron daños al patrimonio público si el valor del perjuicio no

¹²⁸ México, «Ley General de Responsabilidades Administrativas», Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016, [https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/ssaludtabasco/PRESENTACION%20DE%20LA%20NUEVA%20L.N.A._0%20\(1\)_0.pdf](https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/ssaludtabasco/PRESENTACION%20DE%20LA%20NUEVA%20L.N.A._0%20(1)_0.pdf).

superó el indicado en esta norma; y, además prevé la posibilidad de que, en estos casos no se sancione a los servidores que hayan realizado la restitución correspondiente.

Por su parte, los artículos del 51 al 70 se refieren a conductas consideradas como faltas graves, entre las que constan varios tipos penales como el cohecho, el peculado, el desvío de recursos públicos, la utilización indebida de información privilegiada y el abuso de funciones.

La ley se refiere además a varias conductas de particulares que se consideran faltas administrativas que son sancionadas también por las autoridades de control.

En la ley mexicana, por lo tanto, se consideran faltas administrativas las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurren los servidores públicos y particulares relacionados susceptibles de ser evaluados por los órganos de control; las responsabilidades que corresponden a estas faltas tienen, como consecuencia, la imposición de sanciones que dependen de su gravedad, si se causó o no perjuicios a los recursos públicos, del monto del daño y de la posibilidad de su recuperación.

Del tipo de falta administrativa dependerá también el órgano encargado de decidir el procedimiento de sanción. Así, según el artículo 208, corresponde a las secretarías y órganos internos de control resolver el procedimiento para sancionar las faltas administrativas no graves; y, a los tribunales federales de justicia administrativa las que correspondan a infracciones graves, según el artículo 209.

Respecto de la prescripción, el artículo 74 de la ley antes mencionada hace una distinción entre faltas administrativas graves y no graves. Para las primeras, señala que el plazo de prescripción es de siete años, y para las infracciones menores, la norma dispone un período de tres años; en ambos casos, este plazo se cuenta a partir de que se hubieren cometido las faltas.

La propia norma legal dispone que la prescripción se interrumpirá cuando, concluida la investigación de las actuaciones se proceda a calificar la gravedad de la falta para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.¹²⁹

El artículo 74 señala adicionalmente que, una vez iniciado el procedimiento, la falta de actuación de la autoridad encargada de emitir la resolución produce como efecto la caducidad de la instancia; en cuyo caso, se reanuda la contabilización del plazo de prescripción, a partir de la fecha de inicio.

¹²⁹ México, «Ley General de Responsabilidades Administrativas». El artículo 74 se refiere a la prescripción; y, el artículo 100, a la calificación de la gravedad de la falta para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

La norma dispone, que iniciado el procedimiento en ningún caso la administración podrá dejar de actuar por más de seis meses, sin causa justificada; ya que de ocurrir aquello, deberá decretarse la caducidad de instancia a pedido del presunto infractor.

En cuanto a la impugnación de las resoluciones, para el caso de las faltas no graves, el artículo 210 contempla el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto; y, el recurso de apelación, para las decisiones emitidas por los tribunales ante la instancia que determinan las respectivas leyes orgánicas, si se trata de faltas graves.

El recurso de revisión podrá interponerse ante los propios tribunales federales administrativos que conocieron las decisiones impugnadas vía contencioso administrativa.

Como se puede observar, la ley mexicana que regula el procedimiento de responsabilidades administrativas, contiene normas con plazos de caducidad del procedimiento y prescripción de la facultad de control previamente establecidos.

La propia ley regula la posibilidad de interrupción de la prescripción y la limita, evitando que exista una facultad de la administración indefinida en el tiempo; y, a través del efecto de caducidad de la instancia impide que la inactividad del Estado genere obligaciones a los ciudadanos.

Por último, la ley mexicana contempla la existencia de recursos, tanto en la vía administrativa como en la judicial, para impugnar las resoluciones.

5.2. El caso peruano

Uno de los derechos reconocidos a las personas en la Constitución vigente en la República del Perú, es el derecho a “ser considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”.¹³⁰

Debido a la existencia de la citada garantía y por cuanto la carta fundamental en ese País no otorga al órgano de control la facultad de determinar responsabilidades civiles, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, reconoce a este organismo, entre otras, las siguientes facultades:

e) Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad

¹³⁰ Perú, «Constitución Política del Perú», 29 de diciembre de 1993 Diario oficial El Peruano, artículo 2, numeral 24, letra e).

examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.

Asimismo, ejerce la potestad para sancionar a los funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones contra la administración referidas en el subcapítulo II sobre el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.¹³¹

En este marco legal y constitucional, la Contraloría General en Perú, en caso de encontrar perjuicios económicos al Estado debe disponer el inicio de las acciones legales para que la eventual responsabilidad civil sea declarada judicialmente y tiene facultad para sancionar a los servidores públicos por infracciones administrativas *funcionales*.

De ahí que el procedimiento que, en rasgos generales se describirá a continuación, se refiere al regulado en el Subcapítulo II de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que se relaciona con las sanciones que, en materia de responsabilidad administrativa funcional, tiene la obligación de llevar adelante el órgano de control peruano.

El procedimiento sancionador se encuentra regulado en los artículos 45 a 60 de la Ley No. 27785 e inicia a partir de los informes de control a cargo de los órganos respectivos, de los cuales se desprenda la existencia de infracciones graves o muy graves, entendidas como tales, aquellas actuaciones “en las que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen”,¹³² cuya descripción, según la misma norma, corresponde al reglamento.

Respecto de la prescripción de las sanciones, el artículo 60 de la Ley peruana aplicable dispone que la facultad para imponerlas prescribe en cuatro años, a partir del cometimiento de la infracción; y, en caso de actuaciones continuadas, desde que la acción infractora cesó.

Esta misma disposición establece que en ningún caso el procedimiento sancionador podrá durar más de dos años desde que el órgano instructor lo inició.

Sobre la impugnación de las resoluciones sancionatorias, el artículo 55 de la Ley señala que se podrá interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas que, según lo prescribe el artículo 56, constituye “la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador; y, es un órgano adscrito a la Contraloría General, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones”.

¹³¹ Perú, «Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República», Pub. L. No. 27785, Diario Oficial El Peruano (2002).

¹³² Ibid., artículo 46.

Según se ha visto, en la República del Perú el procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas funcionales se encuentra regulado en la ley de la materia que remite al reglamento la descripción de las conductas sancionables.

Las responsabilidades civiles con carácter indemnizatorio podrán ser determinadas judicialmente solo cuando el órgano de control inicie las acciones respectivas; por no tener la Contraloría la atribución para hacerlo.

Respecto de la prescripción, la ley peruana establece un período máximo de cuatro años para imponer sanciones por faltas administrativas, limitando el tiempo de duración del procedimiento sancionador a dos años. La legislación también contempla la interposición de recursos en sede administrativa que además, son resueltos por un órgano con independencia técnica y funcional.

A diferencia de la ley mexicana, en la peruana, no se señala expresamente que la ausencia de pronunciamiento en el tiempo indicado en la ley tiene como efecto la caducidad de la instancia, sin embargo, consideramos que ambas legislaciones tienen normas claras respecto a los períodos de prescripción de la facultad del órgano de control, y el plazo para imponer sanciones en cada procedimiento.

6. Interpretación de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el procedimiento de determinación de responsabilidad civil y administrativa y posibles afectaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso

Para efectos del presente análisis se realizó una muestra de cien casos del universo de sentencias judiciales, publicadas en la página del Consejo de la Judicatura, dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a nivel Nacional, en los años 2016 y 2017. (Ver anexo 1).

En estas causas objeto de análisis, los accionantes han demandado a la Contraloría General del Estado la declaratoria de la extinción de actos administrativos en los que el órgano de control determina responsabilidades civiles y administrativas.

Del contenido de la parte considerativa de las sentencias se verifica la existencia de un porcentaje del 64% en el que la Contraloría General del Estado dictó el acto administrativo de determinación de responsabilidades antes de que haya caducado la facultad general del organismo de control para examinar las acciones y determinar responsabilidades.

En cambio, se verifica que en un porcentaje del 91% de procesos judiciales en los que se ha emitido sentencia, la Contraloría General del Estado, expidió el acto de determinación de responsabilidad respectivo, fuera del tiempo previsto en la norma legal, es decir, cuando se había producido la caducidad del procedimiento específico.

A continuación, se analizará la interpretación que ha dado la Contraloría a su actuación, y las razones por las que, según el órgano de control, los plazos que señalan las respectivas normas pueden, jurídicamente, no ser acatados en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

6.1. Interpretación de las disposiciones relacionadas con los plazos para determinar responsabilidades establecidos en la norma por parte de la Contraloría General del Estado

Las sentencias que han servido de base para el análisis tratan de responsabilidades determinadas por la Contraloría General del Estado relacionadas con actuaciones de hasta aproximadamente diez años anteriores al respectivo pronunciamiento.

De los antecedentes de estas sentencias, se han obtenido los argumentos más frecuentes de los abogados del ente de control que, según el caso del que se trate, se consideran justificantes de sus decisiones administrativas, y, por lo tanto, es la interpretación que ha dado la Contraloría General del Estado, respecto de la falta de pronunciamiento dentro de los plazos contemplados en las diferentes normas para la determinación de responsabilidades, y la caducidad.

6.1.1. Interrupción de la caducidad por disposición del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades

El artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado que estuvo vigente hasta el 22 de febrero de 2016 establecía que la caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado se interrumpía en la fecha en la que se emitiera la orden de trabajo para realizar el proceso de control gubernamental hasta la resolución del recurso de revisión.

Esta disposición de carácter reglamentario, que de ningún modo podía modificar el contenido de la norma legal; suponía, según varios servidores de la Contraloría General del

Estado que, con el inicio y notificación de las acciones de control se interrumpía de forma indefinida el plazo general de siete años que, según la Ley, tiene la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades.

Con sustento en esta disposición reglamentaria, en varias ocasiones, la Contraloría emitió actos administrativos de confirmación de responsabilidades cuando había caducado la facultad legal del órgano de control para pronunciarse; y, casi por regla general, cuando había caducado también el plazo específico para resolver, señalado en la norma del procedimiento determinado.

Lo argumentado por la Contraloría conforme lo antes señalado, se puede apreciar en el texto que transcribe la siguiente sentencia:

La caducidad de la facultad para pronunciarse por parte de la Contraloría General del Estado, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no es aplicable por cuanto no ha transcurrido el tiempo que establece la Ley para que opere la caducidad; además de que, al emitirse la orden de trabajo se inicia la acción de control; lo cual es concordante con lo señalado en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, contenido en el Acuerdo No. 026-CG de 12 de octubre de 2006, publicado en el Registro Oficial No. 386 de 27 de octubre de 2006, que establece la interrupción de la caducidad desde la fecha en que se produzca el proceso de control gubernamental, inclusive el que realiza la auditoría interna, que comprende: la orden de trabajo, la ejecución en el campo, la elaboración del informe, la conferencia final, el control de calidad, la aprobación del informe y la determinación de responsabilidades con la glosa, la resolución original, el recurso de revisión y la resolución del mismo, con lo que se ratifica el hecho de que no ha transcurrido el tiempo para que el ente de Control haya perdido su facultad para establecer responsabilidades, como equivocadamente alega el actor.¹³³

Esta interpretación dada por los funcionarios de la Contraloría sobre las normas que rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades y que han sido expuestas en reiteradas ocasiones en los procesos contencioso administrativos que constituyen el análisis de caso del presente trabajo, es contraria a las disposiciones constitucionales que han sido estudiadas, y que otorgan a las personas el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, en la garantía de ser juzgadas por autoridad competente; y no consideran la disposición constitucional contenida en el artículo 425 de la Constitución que se refiere a la obligatoria aplicación de la norma de jerarquía superior, en caso de conflicto.

¹³³ Ecuador, Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, «Sentencia», en juicio No. 01803-2016-00323, 17 de noviembre de 2016.

La disposición contenida en un reglamento no modifica la norma legal que establece el tiempo para que opere la caducidad ni deja abierta la posibilidad de que las facultades no caduquen en caso de que el órgano de control inicie las acciones de control.

Esta interpretación supondría mantener la existencia de una facultad sancionatoria indefinida en el tiempo, con la consiguiente inseguridad jurídica para quienes podrían ser, eventualmente sujetos de una sanción, y la dificultad de ejercer adecuadamente el derecho a la defensa, por el transcurso ilimitado del tiempo.

6.1.2. Efecto de denegación tácita cuando la Contraloría no se pronuncia dentro de los términos legales señalados en la norma

Otra interpretación a través de la cual los funcionarios de la Contraloría General del Estado, han sustentado la validez de los actos de determinación de responsabilidades, por parte del órgano de control, expedidos fuera de los plazos conferidos en las normas, es que por aplicación de la disposición contenida en el artículo 85 de la LOCGE la falta de pronunciamiento significa que opera la *denegación tácita* y al operar esta ficción jurídica se considera que la Contraloría no tendría un límite temporal para su actuación.

El efecto que tiene esta interpretación, como el de la interrupción de la caducidad, en el procedimiento de determinación de responsabilidades es que, una vez emitida la predeterminación el ente de control tiene la posibilidad de expedir el acto de determinación en cualquier tiempo.

Lo señalan de este modo los funcionarios de la Contraloría General del Estado en los casos analizados, al defender los actos administrativos de determinación de responsabilidades:

En lo principal la parte accionada contradice la pretensión de DECLARATORIA DE CADUCIDAD, formulada por el Doctor [...]; como fundamento señala el Art. 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado al que lo transcribe, así: “Denegación Tácita. - Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley sin perjuicio de las responsabilidades que corresponden al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el artículo 212 de la Constitución Política de la República [...]”.- “Señala que el no emitir las resoluciones sobre determinación de responsabilidades civiles, dentro del plazo del artículo 56 de la Ley, no constituye un plazo fatal que agota la facultad contralora, sino que confiere al administrado la facultad de ejercitar su derecho a la defensa como creyere conveniente.

Literalmente manifiesta el funcionario: “El efecto jurídico de aplicar este artículo, en el caso concreto, es el que si la Contraloría General del Estado no emitió la Resolución No. 7681 dentro del plazo de ciento ochenta días, previsto en el artículo 56, inciso primero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, contados desde la notificación de la predeterminación de responsabilidad civil, opera la denegación tácita, por tanto, no se podría alegar la incompetencia de la Contraloría General del Estado en razón del tiempo; es decir, el actor con la predeterminación quedó facultado para ejercer las acciones legales pertinentes”.¹³⁴

Esta interpretación para la cual, los plazos establecidos en las normas de los procedimientos específicos de determinación de responsabilidades no limitan en el tiempo la facultad de la Contraloría para emitir el acto administrativo de determinación de responsabilidades, no considera la disposición constitucional que obliga a las autoridades a motivar los actos administrativos que generan obligaciones a las personas como garantía del debido proceso; y, que la ficción de la denegación tácita no fue creada para reemplazar la inactividad estatal en el procedimiento administrativo sancionador sino para los procedimientos en los cuales los ciudadanos no son atendidos al presentar solicitudes o peticiones a la administración.

6.1.3. Predeterminación de responsabilidades, considerada como acto administrativo

En varias causas judiciales se ha podido encontrar como defensa de las actuaciones de la Contraloría General del Estado, a la impugnación de los actos de determinación de responsabilidades, según la cual, el acto preparatorio del procedimiento por el que se predetermina una responsabilidad constituye un pronunciamiento por sí mismo, y tiene, el carácter de acto administrativo, aun antes de que el presunto infractor haya ejercido su derecho a la defensa.

Los funcionarios que defienden esta interpretación sostienen que las personas a quienes se les ha iniciado el procedimiento de determinación de responsabilidades pudieron ejercer su derecho a la defensa durante el examen de las actuaciones iniciado por el órgano de control:

En el presente caso, todos los actos emitidos por la Contraloría General del Estado cumplen con los elementos que constituyen la base del principio de motivación pues las glosas referidas y las resoluciones impugnadas se ha cumplido con el deber de motivación en la forma exigida. Que

¹³⁴ Ecuador, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Loja, «Sentencia», en Juicio No. 11804-2016-00239 de 18 de abril de 2017.

además se garantizó el debido proceso y el derecho a la defensa, ya que se les notificó con los actos practicados, en especial con los que establecieron responsabilidades, como consta del expediente. Que no existieron descargos que desvirtúen en sede administrativa la responsabilidad civil predeterminada y que la misma tiene presunciones de legalidad y legitimidad. Que en cuanto a la caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado se debe observar que la fecha de corte del examen especial corresponde a los periodos 1 de enero de 2007 al 6 de agosto de 2008, por lo que la Contraloría tenía 5 años de plazo, pues el Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado antes de la reforma de 11 de agosto de 2009, determina: “La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y de los actos de las personas sujetas a esta Ley., así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos...” Que conforme se observa del expediente administrativo la Contraloría se pronunció en glosas 7355 DIRESDDR y 7356 DIRESDDR de 12 de mayo de 2010, notificadas el 28 de julio y 02 de junio de 2010, por lo que no habían transcurrido 5 años previstos en dicha normativa, por lo que la Contraloría se ha pronunciado oportunamente. Que las glosas constituyen un pronunciamiento inicial oficial respecto de los hallazgos y conclusiones del equipo auditor, el hecho u omisión culposa, las normas legales y reglamentarias inobservadas, el perjuicio y su cuantificación, suscrita por autoridad competente y notificada debidamente. Que la caducidad conforme lo determina la Real Academia de la Lengua Española es: “extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso del pazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas; de la instancia; terminación de un proceso por no realizarse ninguna actuación en el mismo.” En este contexto se produce cuando la Contraloría no ha emitido ningún pronunciamiento respecto de la acción de control en contra del administrado; no obstante, mediante las Glosas estableció inicialmente las observaciones y conclusiones derivadas del estudio por parte del equipo auditor, diferente escenario enfrentaría en caso de que la entidad no se hubiera pronunciado de ninguna forma en cuanto a las conclusiones originadas en el informe, pero que al existir la glosa se estableció los fundamentos de la responsabilidad y no operó la caducidad, por lo que deviene en improcedente lo alegado.¹³⁵

Esta interpretación ignora la disposición expresa contenida en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que dispone que caduca en siete años, tanto la facultad de la Contraloría para pronunciarse sobre las actividades de las entidades públicas como la facultad de determinar responsabilidades, siendo la determinación la decisión u acto administrativo que toma el organismo de control, luego de fenecido el plazo que la ley le confiere al administrado, para contestar la predeterminación administrativa o civil (glosa) de responsabilidad de la que ha sido objeto.

La norma es clara al limitar en el tiempo la facultad del órgano de control de emitir el acto administrativo de determinación de responsabilidades a siete años plazo dentro del cual puede la Contraloría, ejercer de forma válida y legítima, la facultad conferida por la Ley.

¹³⁵ Ecuador Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, «Sentencia», en juicio No. 17811-2017-00769, 12 de enero de 2018.

Además, esta visión confunde dos procedimientos diferentes a cargo de la Contraloría: el procedimiento de examen a través del cual se verifican las acciones de las entidades públicas y las actuaciones de los funcionarios; y, el procedimiento posterior de determinación de responsabilidades, que inicia, como consecuencia de éste, cuando en el examen la Contraloría considera la existencia de posibles responsabilidades, que se imputan a una determinada persona y por las cuales debe garantizarle todos los derechos provenientes del debido proceso.

Por último, de forma general, la Contraloría General del Estado, considera que es necesario que su facultad de control, no se pierda en el tiempo, por la necesidad de que los funcionarios y demás personas involucradas respondan por el manejo de los recursos públicos; sin embargo, es necesario tomar en cuenta que por tratarse de un procedimiento sancionatorio, el órgano de control debe empezar por cumplir las normas que le obligan a pronunciarse de manera oportuna y asegurar a las personas el trámite de un procedimiento administrativo sancionador que garantice el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, para la adecuada aplicación de las disposiciones vigentes y el derecho a la defensa.

No cabe duda alguna que el control de los recursos públicos constituye una actividad necesaria e imprescindible, pero también es cierto que debe ser oportuna e impostergable, porque mientras más demora no solo que no cumple su finalidad de velar por el adecuado manejo de los recursos públicos, sino que afecta, muchas veces de forma ilegítima, a eventuales sujetos de una sanción.

No se trata de que el control gubernamental se limite a cumplir el papel de castigar o sancionar a quienes infringieron el ordenamiento jurídico sino que siendo un procedimiento que garantiza el derecho de las partes involucradas, en el cual está presente además la presunción de inocencia, debe velar por la irrestricta observancia de los derechos de los administrados, a fin de que las decisiones tomadas dentro del trámite sean válidas por haberse cumplido con la normativa jurídica y con apego a una adecuada gestión administrativa.

6.2. Posibles afectaciones a la seguridad jurídica y al debido proceso en la interpretación de las disposiciones relacionadas con el procedimiento de determinación de responsabilidades

La actividad de control del uso de los recursos públicos a cargo de la Contraloría es una labor sin duda relevante y necesaria para la buena administración del Estado y sus instituciones.

De similar importancia es el cumplimiento de la obligación de todo funcionario público de rendir cuentas y de asumir la responsabilidad de sus actuaciones, que deben conducirlo a adoptar conductas enmarcadas en el ordenamiento jurídico, que supongan una gestión cuyos fines estén siempre encaminados a adoptar las decisiones más convenientes al interés público.

De ahí la necesidad de que las actuaciones de la Contraloría General del Estado, se lleven adelante en el ámbito de las disposiciones legales y constitucionales que le obligan, no solo a revisar las actuaciones y hacer uso de la facultad determinadora en casos de infracciones al ordenamiento jurídico o perjuicios económicos al Estado, sino a hacerlo considerando las garantías a los derechos fundamentales de las personas sujetas a la actividad de control, previstas en la Constitución y la Ley.

Entre los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución del Ecuador, que la Contraloría tiene la obligación de respetar en el marco de los procedimientos de determinación de responsabilidades, están el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.

El derecho al debido proceso que, como se ha visto, supone, un conjunto de garantías sustantivas y procedimentales; que, cuando se trata de procedimientos de los que puedan provenir gravámenes para los administrados lleva inmersa la obligación de la autoridad de respetar las normas que los regulan e incluye la condición de que quien tome la decisión sea una autoridad competente. Y, el derecho a la seguridad jurídica, según el artículo 82 constitucional, “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La interpretación que ha dado el órgano de control a las normas que regulan el procedimiento de determinación de responsabilidades ha supuesto la existencia de actos administrativos que han generado obligaciones a los administrados, emitidos fuera de los plazos previstos en las normas aplicables a cada caso; y, en muchas ocasiones, fuera del plazo general de siete años para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones públicas y las actuaciones de las personas sujetas a dicha ley.

Estos actos de determinación de responsabilidades, además de ser ineficaces, vulneran el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos, así lo ha establecido la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al señalar en sentencia:

[...] en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinante de obligaciones y sanciones; puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República.¹³⁶

En efecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la sentencia citada, manifiesta que un procedimiento administrativo que no pudiera culminar en el plazo establecido en la norma, manteniéndose indefinidamente suspendido, vulneraría un derecho de interés social como es el de la seguridad jurídica.

Adicionalmente la Sala se pronunció respecto de la interpretación de la Contraloría en lo que se refiere a la interrupción de la caducidad, manifestando:

La institución procesal de la caducidad no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles, por órdenes de trabajo sucesivas, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la LOCGE; dado que simplemente tal plazo de caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar órdenes de trabajo sucesivas sin límite, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica.¹³⁷

Como lo indica la citada resolución judicial, no puede una disposición de menor jerarquía, como es un reglamento, modificar el plazo de caducidad señalado en la Ley; ratificando de este modo que una interpretación en este sentido vulneraría además del derecho a la seguridad jurídica, la garantía al debido proceso, ya que las personas solo deben ser juzgadas por autoridad competente en razón del tiempo.

¹³⁶ Ecuador, Corte Nacional de Justicia, «Sentencia», en Juicio No. 17811-2016-01246, 3 de mayo de 2017.

¹³⁷ Ibid.

Finalmente, la sala se refiere al efecto de la inactividad de la Contraloría General del Estado dentro del plazo señalado en la Ley, que es la caducidad o extinción del derecho o de la facultad para pronunciarse por el paso del tiempo, en los siguientes términos:

La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para ejercer la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada de oficio, sin otro trámite que la comprobación del vencimiento del plazo señalado por la ley.¹³⁸

Este pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en cuyo sentido se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal de la misma materia, ratifica la teoría de que la interpretación que ha dado el órgano de control respecto de la posibilidad de que la Contraloría General del Estado puede pronunciarse válidamente después de transcurridos los plazos señalados en la Ley para el efecto, vulnera el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

De este modo, esta resolución confirma que aquello que da certeza o seguridad es que las personas conozcan, por mérito de la disposición legal, cuándo caduca la facultad de la Contraloría para pronunciarse; por lo que, si la caducidad se ha producido, la autoridad pública tiene la obligación de declararla de oficio.

Por último, respecto a la aplicación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que se relaciona con la denegación tácita, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha manifestado:

[...] Tal disposición señalada, se refiere al plazo para resolver sobre impugnaciones de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, (recursos de impugnación - revisión), es decir que cuando la Contraloría no resuelve un recurso de impugnación o revisión en el plazo señalado en la ley, opera la denegación tácita y faculta al interesado a ejercer las acciones legales. En el caso en concreto, el actor no ha interpuesto un recurso impugnación o de revisión en sede administrativa, y por ende no está impugnando aquella resolución que haya resuelto una impugnación o revisión; lo que el actor impugna en sede jurisdiccional es la resolución de confirmación de responsabilidad civil, en tal sentido este argumento es del todo improcedente, porque la norma se refiere a la falta de expedición de resoluciones por interposición de impugnaciones o revisiones en sede administrativa, no para expedir resoluciones para establecer responsabilidades civiles.¹³⁹

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ecuador Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Ambato, «Sentencia», en Juicio No. 18803-2016-00158, 16 de marzo de 2017.

En este orden de ideas, la disposición contenida en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, según varios pronunciamientos de los Tribunales de la Contencioso Administrativo debe entenderse aplicable únicamente cuando se trata de la inactividad del órgano de control a la interposición de impugnaciones de las resoluciones de determinación de responsabilidades incluidas las confirmaciones de órdenes de reintegro.

La norma contenida en el artículo 85 de la LOCGE ha sido interpretada y utilizada por la Contraloría de forma general, como la posibilidad del órgano de control de no pronunciarse, una vez iniciados los procedimientos de determinación de responsabilidades considerando que en tales casos se aplicaría el efecto de la denegación tácita, pero se ha visto que la única posibilidad en que puede concluir el procedimiento sancionador es a través de un acto administrativo expreso y motivado expedido dentro de los plazos indicados en la Ley.

Es por ello necesario que se tome en cuenta que los plazos que se han previsto en la Ley para que la Contraloría General del Estado se pronuncie, son de cumplimiento obligatorio. Y lo son, tanto el plazo general para determinar responsabilidades que actualmente es de siete años, como aquellos relacionados con cada uno de los procedimientos específicos de determinación de responsabilidades, a saber, el plazo de 180 días para la determinación de responsabilidad civil; y el de 60 días para los procedimientos de determinación de responsabilidad administrativa multa y/o destitución, y, para la emisión de una orden de reintegro.

La falta de resolución (determinación de responsabilidades o confirmación de órdenes de reintegro) del órgano de control dentro de estos plazos produce, en el caso de haber transcurrido un período mayor a los siete años, la caducidad o extinción definitiva de la facultad para determinar responsabilidades; y, en el caso de no haberse pronunciado dentro de los plazos específicos de cada procedimiento, la caducidad de la instancia o del procedimiento del que se trate.

En las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales de la materia, se ha visto que los funcionarios de la Contraloría General del Estado han interpretado de un modo diferente al concebido por la Constitución y la ley las normas relacionadas con el procedimiento de determinación de responsabilidades; y, han expedido los actos administrativos respectivos, sin considerar los plazos contenidos en la norma, cuando se había producido la caducidad de la facultad determinadora, por lo que es necesario un cambio en las actuaciones, no solo con miras a hacer más eficiente la actividad de control, sino en

procura de mayor legitimidad frente a los ciudadanos; más aún cuando, en reiteradas sentencias los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se han pronunciado en este sentido.

6.3. Hacia una propuesta de mejora

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, mantiene varias disposiciones de la derogada LOAFYC, norma aprobada en la dictadura militar; y que, pese a haber sido expedida antes de la vigencia de la actual Constitución, no ha sido revisada íntegramente, por lo que se considera indispensable su actualización y reforma, en especial, en lo que se refiere a los procedimientos de determinación de responsabilidades y la posibilidad de interponer recursos en sede administrativa; no únicamente en el caso de confirmación de glosas, sino de todo tipo de determinación de responsabilidades por parte del órgano de control ya que actualmente esta posibilidad únicamente se encuentra prevista en los reglamentos internos expedidos por la propia Contraloría.

Siendo el derecho de tutela un derecho garantizado por la constitución, debe el marco normativo legal prever su pleno ejercicio en sede administrativa, es decir, que no sea una norma reglamentaria interna la que establezca la facultad de los administrados de interponer y presentar recursos administrativos una vez notificada la responsabilidad administrativa pecuniaria o de destitución, ya que esta garantía debe tener reserva de ley, a fin de precautelar la vigencia del principio de seguridad jurídica y evitar su flexibilidad como acontece cuando se trata de una normativa interna volátil, de fácil reforma.

Sin perjuicio de aquello, dado el problema expuesto en este estudio, se considera relevante un replanteamiento de la actuación de los funcionarios encargados de llevar adelante y tomar decisiones en los procedimientos de control principalmente en los siguientes aspectos:

- a) Es necesario que se conciba al procedimiento de determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado, como un procedimiento administrativo susceptible de generar gravámenes a los administrados, revestido, como tal, de las garantías legales y constitucionales propias de éste, en especial de aquellas relacionadas con el debido proceso, que implica el derecho irrestricto al ejercicio pleno de la garantía de defensa y la efectiva motivación de las decisiones del órgano de control; y, la seguridad jurídica.

- b) Dentro de este nuevo marco, se requiere crear una cultura de control basada en decisiones motivadas, donde los funcionarios responsables del ejercicio de la facultad de control y sus actuaciones, se sujeten, de forma obligatoria, al ordenamiento jurídico que garantiza los derechos de las partes; soslayando la vieja y enquistada práctica de menoscabar sin razonamiento ni motivación alguna, los justificativos de hecho y de derecho, con los que, los funcionarios sujetos a las acciones de control, pretenden justificar las actuaciones realizadas. Es decir, cambiar su papel de verificadores “sin ley” y con plenas prerrogativas, al ejercicio del control con base al respeto irrestricto de las garantías administrativas procedimentales, esto es, actuaciones sujetas a un procedimiento que prevea el ejercicio del control con respeto al derecho de contradicción con reglas claras, previas y efectivas.
- c) Las decisiones de la Contraloría General del Estado, en materia de determinación de responsabilidades, son actos administrativos que deben ser expedidos dentro de los plazos establecidos por las disposiciones legales; y, deberán considerar y valorar los argumentos presentados por el ciudadano en su defensa, sopesando además, que no existe informalismo a favor de la administración por lo que, de acuerdo con las normas constitucionales que garantizan el debido proceso, ni la inactividad de la administración de control, ni su silencio, podrían ser consideradas fuente de responsabilidades en detrimento de los ciudadanos;
- d) Es conveniente que la Contraloría General del Estado propicie una gestión de control oportuno, en la que se considere más deseable una intervención previa capaz de corregir un posible mal uso de los recursos públicos; que mantener su actual competencia que da mayor relevancia a la gestión sancionadora e indemnizatoria, con nula posibilidad de evitar daños al erario público. Es decir, normar el control previo y concurrente sin menoscabo del control posterior.
- e) Se considera indispensable que exista en el interior del organismo de control un mecanismo de revisión interna sobre las actuaciones que permita verificar que los actos de determinación de responsabilidades hayan sido emitidos dentro del marco legal y constitucional vigentes, incluyendo la verificación de la emisión dentro de los plazos señalados en la Ley, tanto para el procedimiento específico, como dentro del plazo general que tiene la Contraloría para determinar responsabilidades.

- f) En los casos en los que la Contraloría General del Estado verifique que sus actuaciones o los respectivos actos, han sido emitidos sin la rigurosidad y formalidad que el procedimiento de control debe tener, o que se hayan emitido fuera de los plazos previstos, afectando el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos, es de relevancia, que en uso de las atribuciones que actualmente le facultan, sea el propio órgano de control el que los deje sin efecto, y declare la caducidad respectiva, considerando, tanto el beneficio de descongestionar la carga en los jueces, como el de no destinar recursos de la Contraloría en la defensa de actuaciones que no se han enmarcado en el ordenamiento jurídico.
- g) Es necesario que como consecuencia de actuaciones a cargo de los funcionarios del órgano de control que hayan vulnerado las garantías constitucionales exista un procedimiento administrativo, previsto de forma previa y expresa, para la determinación de la respectiva responsabilidad.

Conclusiones

- El principio y garantía de seguridad jurídica supone para los ciudadanos la convicción del respeto y pleno ejercicio de sus derechos a través de la implementación de mecanismos y procedimientos detallados en el ordenamiento jurídico constitucional y legal que, al ser aplicados en la forma prevista en la norma, los hacen previsibles en cuanto a su forma, contenido y tiempo de vigencia.

Por ello, son condiciones *sine qua non* de la seguridad jurídica la existencia de leyes previas, claras y que se aplican, por parte de las autoridades, con absoluto respeto al principio de legalidad y jerarquía normativa.

- La garantía del debido proceso supone también, entre otros aspectos, la vigencia del derecho de las personas al ejercicio pleno de la garantía de legítima defensa y de contradicción; y, a que, en caso de establecerse responsabilidades o sanciones en su contra se lo haga de forma motivada, considerando y evaluando previamente los argumentos presentados por el inculpado.
- Para el estudio del alcance de estas garantías, podemos distinguir sus conceptos y realizar un análisis abstracto pero, en la práctica, se trata de una aplicación conjunta de relevante importancia en el derecho administrativo, en el que la decisión o acto final puede suponer la imposición de una carga u obligación al ciudadano, ya que en éste se manifiestan facultades privativas del Estado que, por su carácter gravoso deben tener límites claros para que cumplan la función socialmente establecida.

Así, ambos derechos se ven garantizados en procedimientos en los cuales se aplican sus normas específicas y se toman las decisiones por parte de autoridades competentes en razón del grado, la materia, el territorio y el tiempo.

- El procedimiento de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado es un tipo de procedimiento administrativo, regulado por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento de aplicación; y, de forma complementaria, por los demás reglamentos que expide el mismo órgano de control por mandato de la ley.

- El control del uso de los recursos públicos es de trascendental importancia para juzgar la legalidad, transparencia, eficiencia y oportunidad del gasto público que, a su vez, contribuye al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y buen funcionamiento del Estado; de allí también la relevancia de que éste se inscriba en el marco legal y constitucional, y se lleve a cabo con respeto irrestricto a los derechos de los ciudadanos, tanto de servidores públicos como de proveedores del Estado sujetos a la acción de control, para que los hallazgos de auditoría, en caso de infracciones o perjuicios, sean valorados de forma objetiva y de ser el caso, sancionados, asegurando la necesaria eficiencia y eficacia de la labor o actividad de control que redunde en el cumplimiento del principio de legalidad.
- En este trabajo se ha constatado que existen, y se han dado, varias interpretaciones a disposiciones legales que regulan el procedimiento de determinación de responsabilidades afectando la naturaleza garantista de los procedimientos administrativos; y, en consecuencia, la seguridad jurídica de quienes se han visto involucrados en ellos.

La causa más frecuente de estas vulneraciones ha sido la inactividad de la Contraloría General del Estado y la emisión de actos de determinación de responsabilidades sin observancia de los plazos previstos en la norma jurídica, cuando se ha producido la caducidad o pérdida de la facultad determinadora lo que desdice del cumplimiento de su objetivo que es el control eficiente de los recursos públicos.

- Un tema que resulta de vital interés es la necesidad de un cambio de perspectiva del ejercicio del control. Actualmente, la Contraloría General del Estado centra sus actividades en el ejercicio del control posterior, esto es, la verificación de la legalidad o incorrección de actuaciones administrativas ya realizadas que eventualmente ya habrían causado daño; sin embargo, resulta cada vez más evidente la necesidad apremiante, de que la labor se amplíe al control concurrente, es decir, con fines preventivos que evite o al menos limite la utilización indebida de recursos públicos considerando la posibilidad de apoyarse en los avances de la tecnología y los sistemas de telecomunicaciones.
- Es preciso que la Contraloría General del Estado ejerza su actividad con observancia de la normativa jurídica a la que se encuentra sujeta, esto es, que los

funcionarios del organismo de control responsables de la auditoría gubernamental, observen los plazos y términos previstos en el procedimiento administrativo y, en su trámite, cumplan con las garantías constitucionales al debido proceso proporcionando el derecho a la defensa y sobre todo cumpliendo el requisito de motivación en sus informes, actos y decisiones administrativas. De ello dependerá el cumplimiento y observancia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y la posibilidad cierta de corregir los errores y transformarlos en lecciones que permitan mejores resultados en la actividad de control, descongestión del sistema judicial; y, principalmente la convicción de que quien se halla a cargo de controlar la gestión pública no es un órgano que se encuentra más allá de la Ley y los derechos, sino el primero llamado a respetarlos y a garantizar su efectiva aplicación y vigencia.

Bibliografía

- Aberastury, Pedro y Hernnan-José Blank. *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa: presentación de la traducción de la Ley alemana de procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Eudeba, edición electrónica, 2011.
- Ávalos, Eduardo, Alfonso Buteler, y Leonardo Massimino. *Derecho administrativo*. Córdoba: Alveroni Ediciones, 2014. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.
- Bolea Foradada, Juan Antonio. «El retraso de la administración y el silencio administrativo». *Revista de Administración Pública*, n.º 51 (1966): 318.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. «Legitimidad como criterio de la juridicidad de la actuación de la administración pública», 2010. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/oper-prima-derecho-admin/article/view/1442>.
- . *Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México. 35. México D.F., 2006.
- Carranza Torres, Luis. *Técnica de la perención o caducidad de instancia: los tiempos que aniquilan al proceso*, Alveroni Ediciones, 2008. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3219590>. Created from uasbsp on 2019-06-08 14:37:20.
- Cassagne, Juan Carlos. *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*. 2.^a ed. Editorial B de F Ltda., 2016.
- Cid Moliné, José. «Revista de administración pública». *Garantías y sanciones*, n.º 140 (1996): 43.
- Cordero Ordóñez, Patricio. *El silencio administrativo*. Cuenca, Ecuador: El Conejo, 2009.
- Coscolluela Montaner, Luis. *Manual de derecho Administrativo*. 27.^a ed. Pamplona: Editorial Aranzadi, SA, 2016.
- Dromi, Roberto. *Acto administrativo*. 4ta Edición electrónica. Madrid: Ciudad Argentina, 2008.

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3218543>.

- . *DERECHO ADMINISTRATIVO*. 5.^a ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, Título II Derechos (2008).
- . Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia, No. 227-12-SEP-CC, en Juicio No. 1212-EP (2012).
- . Código orgánico administrativo, Registro Oficial Suplemento No. 31, (2017).
- . Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Registro Oficial No. 337, (1977).
- . Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 595 (Suplemento) de 12 de junio de 2002.
- . Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento No. 395 (2008).
- . Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 1 (Suplemento).
- . Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 119.
- . Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 696 (Suplemento), 22 de febrero de 2016.
- . Corte Constitucional. Sentencia, No. 0035-09-SEP-CC. Caso No. 0307-09-EP (2009).
- . Corte Nacional de Justicia. Sentencia, en Juicio No. 17811-2016-01246, 3 de mayo de 2017.
- . Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. Sentencia, en juicio No. 01803-2016-00323 de 17 de noviembre de 2016.
- . Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. Sentencia, en Juicio No. 17811-2016-01477 de 17 de marzo de 2017.
- . Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Ambato. Sentencia, en Juicio No. 18803-2016-00158, 16 de marzo de 2017.
- . Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario del cantón Loja. Sentencia, en Juicio No. 11804-2016-00239 de 18 de abril de 2017.
- . Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. Sentencia, en juicio No. 17811-2017-00769, 12 de enero de 2018.

- Escobar Pérez, Guido. “La determinación de responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2016.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2004. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp>.
- García de Enterría, Eduardo. «Revista de administración pública». *¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota.*, n.º 124 (1991). <https://doi.org/CEPC> - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. 9.ª ed. 2 vols. Madrid: Civitas Ediciones S.L., 2004.
- García-Trevijano Garnica, Ernesto. «Recursos contra denegaciones presuntas por silencio administrativo». *Revista de Administración Pública*, n.º 110 (1986): 54.
- Gómez Buitrago, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Segunda. Universidad del Rosario, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=530833>.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 7.ª ed. 4 vols. México D.F.: Editorial Porrúa S.A., 2004.
- Gosálbez Pequeño, Humberto. *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 2012. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3217050>.
- Laguna Paz, José Carlos. *Derecho administrativo económico*. Pamplona: Aranzadi, 2016.
- Luna Serrano, Agustín. *La seguridad jurídica y las verdades oficiales del derecho*. Madrid: Dykinson, 2015. Dykinson, 2015. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/>.
- Martínez Anzures, Luis Miguel. *Controles y responsabilidades en el sector público*. Segunda. Mexico D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2007. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3218775>.
- México. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 2016 § (2017). <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/ssaludtabasco/PRESENTACION%20D>

E%20LA%20NUEVA%20L.N.A._0%20(1)_0.pdf.

- Mora Espinoza, Alvaro Enrique y Jesús González Pérez. *El control jurisdiccional contra la inactividad material de la administración pública*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2005. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3160061>.
- Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. 1.^a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2010.
- Morillo-Velarde Pérez, José Antonio. «El silencio administrativo tras la reforma de 1999. Un cambio inadvertido y unas posibilidades inéditas». *Revista de Administración Pública*, n.º 159 (2002): 136.
- Osornio Corres, Francisco Javier. *Metodología para la elaboración de normas jurídicas*. Mexico D.F.: Instituto Politécnico Nacional, 2003. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3189839>.
- Oyarte, Rafael. *Debido Proceso*. 2da ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2016. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=4945336>.
- Pérez Luño. Antonio Enrique. *La Seguridad Jurídica*. Segunda. Barcelona: Ariel S.A., 1994.
- Perú. Constitución Política del Perú, 29 de diciembre de 1993 Diario oficial El Peruano § (1993).
- . Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Pub. L. No. 27785, Diario Oficial El Peruano (2002).
- Ramón Fernández Rodríguez, Tomás. «Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios». *Revista de Administración Pública*, No. 53 (1967): 302.
- Rebollo Puig, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco, y Lucía Alarcón Sotomayor. *Panorama del derecho administrativo sancionador en España*. Bogotá: Red Revista Estudios Socio-Jurídicos, 2009. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uasbsp/detail.action?docID=3180864>.
- Santamaría, Juan Alonso. *Caducidad del procedimiento*. Madrid: Revista de Administración Pública, No. 168 (2005): 56
- Tardío Pato, José Antonio. *Lecciones de derecho administrativo acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*. Alicante: ECU, 2012.

Anexos

Anexo I: Extracto sentencias 2016-2017

Número de causa	Actor	Monto (US \$)	Tipo de sanción	Lugar	¿Existió caducidad de la facultad general de la CGE?	¿Existió caducidad del procedimiento?	¿Alegó caducidad el actor?	Argumentos Contraloría	¿El Tribunal declaró caducidad?	¿La sentencia fue favorable a la CGE?	OTROS
01803-2016-00323	Gallardo Hidrobo Samia del Carmen	814,72	Multa	Cuenca	No	Si	No	Respecto de glosas	No	Si	Falta de prueba del actor
01803-2016-00444	Urgiles Macancela Jorge Aurelio	1.090,00	Multa	Cuenca	No	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
01803-2016-00449	Aguilar Contreras Jose Alejandro	240,00	Multa	Cuenca	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
01803-2017-00008	Cobos Torres Manuel Gonzalo	6.265,00	Multa	Cuenca	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada

01803-2017-00062	Carrion Calderon Marco Eugenio	5.840,00	Multa	Cuenca	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
11804-2017-00104	Gonzalez Gonzalez Rafael Enrique	26.620,76	Resp. Civil	Loja	No	Si	No	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
01803-2017-00179	Chumpi Jimpikit Felipe Marcelino	1.226.636,96	Resp. Civil	Cuenca	No	No	No	Respecto de glosas	No	Si	Por los datos no se puede saber si hubo caducidad
01803-2017-00184	Albuja Castro Jorge Eduardo	480,00	Multa	Cuenca	No	Si	Si	Plazos no fatales de la LOCGE	Si	No	
09802-2016-00693	Alvarado Garces Nelson Arturo	19.050,32	Resp. Civil	Guayaquil	No	Si	Si	Plazos no fatales de la LOCGE	No	Si	Aplicación del Art. 85 de la LOCGE

18803-2016-00256	Cordova Peñalosa Opilio	14.112,37	Resp. Civil	Ambato	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	No se probó el perjuicio
09802-2016-00735	Garcia Quinto Felipe	10.000,00	Resp. Civil	Guayaquil	Si	Si	No	Respecto de glosas	Si	No	Caducidad declarada de oficio
09802-2016-00745	Gabriel Napoleon Bravo Troya	11.693,50	Resp. Civil	Guayaquil	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	No	Si	Aplicación del Art. 85 de la LOCGE
09802-2016-00850	Velazquez Eguez Jaime Ernesto	42.685,74	Orden de reintegro	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
09802-2016-00853	Garcia Calle Freddy Eduardo	218,00	Multa	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	Si	
18803-2016-00158	Mariano Curicama Guamán	2.400,00	Resp. Civil	Ambato	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	

17811-2016-01669	Runruil Chang Santiago Ronald Ivan	26.635,00	Orden de reintegro	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	Si	
09802-2016-00916	Paez Vargas Marco Vinicio	45.492,00	Resp. Civil	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
17811-2017-00769	Sierra Wilfrido Y Pavon Gustavo	643.929,50	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Contraloría se pronunció por medio de glosas	Si	No	
09802-2017-00048	Montenegro Parrales Edwin	50.000,00	Orden de reintegro	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	Si	
09802-2017-00067	Xavier Jose Daccach Plaza	49.444,07	Resp. Civil	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
09802-2017-00104	Velez Parraga Gunther Glen	no se evidencia	Resp. Civil	Guayaquil	No	No	No	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
09802-2017-00128	Pizarro Jordan Carlos Javier	8.650,00	Resp. Civil	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación

											inadecuada
09802-2017-00159	Iñiguez Marcillo Jose Leonardo	6.619,53	Resp. Civil y multa	Guayaquil	Si	Sí	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
09802-2017-00224	Mosquera Luis Fernando	105.301,60	Resp. Civil	Guayaquil	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2017-00542	Vega Alban Pedro Eduardo	62.418,38	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	No contesta la demanda	Si	No	
17811-2017-00342	Dominguez Plaza Gonzalo Patricio	960,00	Multa	Quito	No	Si	Si	Respecto de glosas	Si	No	
17811-2017-00306	Cieper- Irigoyen Asociados	487.847,33	Resp. Civil	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	Si	No	
09802-2017-00489	Garcia Calle Freddy Eduardo	2.180,00	Multa	Guayaquil	Si	Si	Si	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
09802-2017-00504	Delgado Madrid Gina Consuelo	207,00	Orden de reintegro	Guayaquil	No	SI	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación

											inadecuada
09802-2017-00519	Compañía Azucarera Valdez S.A.	241.662,68	Resp.civil	Guayaquil	Si	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	
09802-2017-00539	Abad Freire Jorge Luis	240,00	Multa	Guayaquil	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
17811-2017-00305	Cieper-Irigoyen Asociados	1.373.059,23	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Emision de acta anterior a caducidad	Si	No	Se notificó resolución después de caducada
17811-2017-00284	Herrera Vela Adrian Jose	12.000,00	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
11804-2016-00206	Riofrio Mora Jose Abelardo	1.434,48	Resp. Civil	Loja	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	

17811-2016-01267	Guano Conrado Luis Anibal	24.425,00	Resp.civil	Quito	Si	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	No	No	Motivación inadecuada
11804-2016-00225	Riofrio Jose Alberto	3.270,00	Multa	Loja	Si	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	
11804-2016-00239	Poma Neira Jose Rafael	1.434,48	Resp.civil	Loja	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	
11804-2016-00244	Marin Perez Yasmina Maritza	651,26	Orden de reintegro	Loja	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	Si	
17811-2016-01604	De La Torre Cornejo Carlos	36.804,56	Orden de reintegro	Quito	No	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	No	No	Caducidad d Art. 26 LOCGE
11804-2016-00309	Lopez Rodriguez Emerita Y Otros	14398,22	Resp. Civil	Loja	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	
11804-2017-00033	Cango Patiño Jose Eduardo Y Otro	33.494,85	Resp.civil	Loja	Si	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	

11804-2017-00035	Cango Patiño Jose Eduardo Y Otro	23.352,58	Resp.civil	Loja	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	
11804-2017-00091	Moreno Sarmiento Bolivar	5.275,14	Orden de reintegro	Loja	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Demanda aceptada, por temas de fondo
11804-2017-00094	Ordoñez Vivanco Julio	6.994,00	Resp.civil	Loja	No	Si	Si	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
11804-2017-00095	Barrazueta Toledo Carlos	15.053,28	Orden de reintegro	Loja	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Demanda aceptada, por temas de fondo
11804-2017-00096	Roldan Jara Ernesto Gilber	15.023,28	Orden de reintegro	Loja	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Demanda aceptada, por temas de fondo
11804-2017-00109	Castillo Alvarez Denis	318,00	Multa	Loja	No	Si	Si	Legalidad de la multa	Si	No	

11804-2017-00177	Aguilar Jaramillo Beatriz	486.805,81	Resp. Civil	Loja	No	Si	Si	Caducidad acción	No	Si	CGE no se pronunció sobre recurso de revisión
11804-2017-00199	Villacis Rivas Gustavo	20.724,74	Resp. Civil	Loja	Si	Si	Si	Pendiente recurso de revisión	No	Si	Acción caduca
13802-2017-00042	Gandara Cherrez Marcelo	147.131,95	Resp. Civil	Portoviejo	Si	Si	Si	A la fecha de glosa no hubo caducidad	No	Si	El tribunal no consideró probada la caducidad
13802-2017-00053	Ponce Saltos Jacinto Y Otro	17.768,11	Resp. Civil	Portoviejo	No	S	No	Respecto de glosas	No	No	
13802-2017-00085	Macias Ramos Jorge	120.747,20	Resp. Civil	Portoviejo	Si	Si	Si	A la fecha de glosa no hubo caducidad	Si	No	
13802-2017-00105	Bello Sabando Nesdky	17.768,11	Resp. Civil	Portoviejo	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Demanda aceptada,

											por temas de fondo
13802-2017-00118	Velez Morrillo Juana	12.118,50	Orden de reintegro	Portoviejo	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Demanda aceptada, por temas de fondo
17811-2017-00283	Herrera Vela Adrian Jose		No se evidencia	Quito	No se evidencia	No se evidencia	No se evidencia	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
13802-2017-00155	Gonzalez Artigas Diaz Carlos	6.616.225,00	Resp. Civil	Portoviejo	No	No	No	Respecto de glosas		No	
13802-2017-00159	Garces Mera Freddy Y Otros	72.251,44	Resp. Civil	Portoviejo	No	Si	No	Respecto de glosas	No	Si	
17811-2016-01157	Villamar Villamar Cesar	2.520,00	Resp. Civil	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	No	
17811-2016-01184	Yepez Villacis Cesar	1.301.581,00	Resp.civil	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada

17811-2016-01189	Cabrera Torres Cesar	32.030,01	Resp. Civil	Quito	No	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Corresponde día multa
17811-2016-01241	Vintimilla Pacheco Carlos	7.371,44	Resp. Civil	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01243	Arciniegas Rodriguez Alfredo	602.071,44	Resp. Civil	Quito	Si	Si	No	Respecto de glosas	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01246	Torres Rites Esteban	433.129,45	Resp. Civil	Quito	SI	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2016-01280	Enriquez Vasquez Wilfrido	67.843,78	Orden de reintegro	Quito	Si	S	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2016-01289	Aguilera Aviles Galo Y Otros	4.199,88	Orden de reintegro	Quito	No	Si	Si	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada

17811-2016-01291	Paredes Donoso Gonzalo	998,63	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01292	Paredes Molina William Y Otros	7.825,78	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01293	Aguilera Aviles Galo Y Otros	8.287,76	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01294	Aguilera Aviles Galo Y Otros	2.792,92	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01295	Paredes Molina William Y Otros	5.919,33	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada

17811-2016-01296	Aguilera Aviles Galo Y Otros	5.441,13	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01297	Paredes Molina William Y Otros	340,65	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01298	Aguilera Aviles Galo	4.087,88	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01299	Aguilera Aviles Galo	7.825,78	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada
17811-2016-01301	Aguilera Aviles Galo	643,98	Orden de reintegro	Quito	No	Si	No	Argumentos orden de reintegro	No	No	Motivación inadecuada

17811-2017-00282	Herrera Vela Adrian Jose	39.000,00	Resp. Civil	Quito	No	Si	No	Caducidad acción	No	Si	Acción caduca
17811-2016-01331	Richards Vargas Cesar	56.115,59	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2016-01364	Machado Villacres Rosendo	20.541,76	Orden de reintegro	Quito	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	No	Si	Tribunal acepta denegación tácita
17811-2016-01371	Vega Delgado Armando	67.843,78	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2016-01375	Condo Jipa Juan Marcelo	591.639,36	Resp. Civil	Quito	Si	Si	Si	Interrupción caducidad por reglamento	Si	No	
17811-2016-01407	Silva Chavez Richard	19.785,93	Orden de reintegro	Quito	No	Si	Si	Art. 85 denegación tácita	Si	No	Existió caducidad según Art. 26