

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Procesal

**Vulneración de la garantía procesal del debido proceso por parte de los funcionarios públicos de la Contraloría General del Estado, en relación con la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa**

Rosana Paola Castro Arroyo

Tutor: Gabriel Santiago Galán Melo

Quito, 2026





## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Rosana Paola Castro Arroyo, autora del trabajo intitulado: “Vulneración de la garantía procesal del debido proceso por parte de los funcionarios públicos de la Contraloría General del Estado, en relación con la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa”, 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 Derecho Procesal 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 24 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 los formatos virtual, electrónico, digital, 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.

Enero, 2026

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Esta tesis analiza la vulneración de la garantía procesal del debido proceso en los procedimientos de determinación de responsabilidad civil culposa tramitados por la CGE. Desde una perspectiva constitucional y procesal, se examina si las actuaciones administrativas del órgano de control se ajustan a los estándares previstos en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en la legislación administrativa y en la jurisprudencia constitucional. El estudio se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, con nivel descriptivo y explicativo, y se apoya en el método dogmático-jurídico al cual se suma el análisis de algunos casos. A través de la revisión normativa, jurisprudencial y documental, se identifican vicios procedimentales recurrentes que afectan al derecho a la defensa, a la debida diligencia, a la motivación de los actos administrativos, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, particularmente en las etapas de notificación, sustanciación del procedimiento y emisión de las resoluciones de responsabilidad civil culposa.

El análisis de cuatro casos concretos (del lapso comprendido entre 2014 y 2024) evidencia que dichas vulneraciones no constituyen hechos aislados, sino prácticas administrativas reiteradas que derivan, en considerables ocasiones, en la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en sede contencioso-administrativa. Esta situación genera no solo afectaciones a los derechos de los administrados, sino también consecuencias institucionales negativas para el Estado, como el incremento de la litigiosidad y la ineficiencia del sistema de control. Finalmente, la investigación sostiene que el ejercicio legítimo de la potestad de control estatal exige la observancia estricta del debido proceso como límite constitucional ineludible, pues solo a través del respeto a las garantías procesales es posible asegurar decisiones válidas, eficaces y acordes con un Estado constitucional de derechos y justicia.

Palabras claves: debido proceso; derecho a la defensa; derecho a la debida diligencia; derecho a la motivación; derecho a la seguridad jurídica; derecho a la tutela judicial efectiva; determinación de responsabilidad civil culposa.



En primer lugar, quiero dedicar este trabajo a Dios, porque me ha guiado con su luz para la realización del mismo.

En segundo lugar, a mi bien jurídico máspreciado: mi madre, que ha creído en mí aun cuando yo no lo he hecho y ha estado en cada momento de mi vida académica.

En tercer lugar, a mi terapeuta que ha hecho un excelente trabajo en mi salud mental y me ha permitido aprender herramientas emocionales que han guiado mis decisiones, mi camino profesional y académico.

En cuarto lugar, a mis alumnos que me alentaron con sus tesis, con su esfuerzo, dedicación y constancia.

En quinto lugar, a todos los colegas que de una u otra forma me remitieron textos que abordaban el tema de este trabajo, siendo señales claras que debía culminar este hermoso proyecto académico.



## **Agradecimientos**

Agradecer, en primer lugar, a Dios, por no permitir que me rinda; en segundo lugar, a mi madre, mi bien máspreciado; en tercer lugar, a mi terapeuta que me ha guiado y apoyado en cada momento de mi salud mental; y, en cuarto lugar, a todas los profesionales que me dieron sus opiniones sobre el tema abordado en este trabajo.



## Tabla de contenidos

Abreviaturas .....	13
Introducción.....	15
Capítulo primero: El control de la Contraloría General del Estado .....	19
1. Componentes del control gubernamental .....	21
2. Control externo y auditoría gubernamental .....	23
3. Notificación y actos de comunicación en el proceso de auditoría.....	33
3.1. Notificaciones electrónicas.....	36
3.2. Notificaciones por la prensa .....	37
4. Resultados provisionales, conferencia final y borrador del examen especial ....	39
5. Determinación de responsabilidades civiles culposas .....	41
5.1. Resolución de predeterminación de la responsabilidad civil culposa .....	45
5.2. Resolución de determinación de responsabilidad civil culposa .....	48
5.3. Glosas y órdenes de reintegro.....	49
Capítulo segundo: Debido proceso y vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa.....	53
1. Vicios en la motivación de la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa.....	56
2. Otros vicios vinculados a la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa.....	62
2.1. Vicios respecto del principio procesal de debida diligencia.....	64
2.2. Vicios respecto de la tutela judicial efectiva y el principio de acceso a la justicia	65
2.3. Vicios respecto del derecho a ser juzgado en un plazo razonable.....	67
2.4. Vicios respecto de la seguridad jurídica .....	69
2.5. Vicios respecto del principio de legalidad o juridicidad .....	71
2.6. Vicios respecto del derecho a la defensa .....	75
2.7. Vicios respecto de la proporcionalidad de las sanciones.....	77
3. Responsabilidad de los funcionarios de la CGE por los vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa .....	84

4. Efecto de los vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa: nulidad del acto administrativo .....	85
5. Patrones comunes de vulneración del debido proceso en los casos analizados .	87
Conclusión .....	90
Bibliografía.....	92

## Abreviaturas

COA: Código Orgánico Administrativo

COGEP: Código Orgánico General de Procesos

CRE: Constitución de la República del Ecuador

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

LOCGE: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

CGE: Contraloría General del Estado

RLOCGE: Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

CCE: Corte Constitucional del Ecuador

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos



## Introducción

El debido proceso constituye una de las garantías fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia y se erige como un límite imprescindible al ejercicio del poder público. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, esta garantía no solo resulta exigible en el ámbito jurisdiccional, sino también en toda actuación administrativa en la que se determinen derechos u obligaciones de las personas, conforme lo dispone el art. 76 de la CRE. En este contexto, la Contraloría General del Estado (CGE), como órgano técnico de control y fiscalización del uso de los recursos públicos, ejerce una potestad administrativa de especial relevancia, pues a través de sus exámenes especiales y auditorías puede determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Sin embargo, el ejercicio de dicha potestad no se encuentra exento del cumplimiento de los principios y garantías constitucionales, en particular del debido proceso y de sus garantías, tales como el derecho a la defensa, la motivación, la debida diligencia y la seguridad jurídica.

La problemática que aborda esta investigación se centra en las vulneraciones al debido proceso, como: motivación, seguridad jurídica, debida diligencia; mismos que se producen en los procedimientos de determinación de responsabilidad civil culposa tramitados por la CGE. En la práctica administrativa, se advierte la existencia de vicios procedimentales que se manifiestan, entre otros aspectos, en deficiencias en los actos de notificación, en la inobservancia del trámite propio del procedimiento, en la insuficiente motivación de las resoluciones y en la restricción del ejercicio efectivo del derecho a la defensa de los funcionarios examinados. Estas irregularidades adquieren especial relevancia si se considera que las resoluciones de responsabilidad civil culposa constituyen actos administrativos sancionatorios, con efectos patrimoniales directos para los administrados y con potencial ejecución coactiva. En consecuencia, cualquier vulneración a las garantías procesales en su tramitación compromete no solo la validez del acto administrativo, sino también la legitimidad del ejercicio del control estatal y la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Desde esta perspectiva, el problema de investigación que guía el presente trabajo responde al siguiente cuestionamiento: ¿de qué manera los funcionarios públicos de la CGE vulneran la garantía procesal del debido proceso en la emisión de resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa? Inquietud que tiende a identificar los

principales vicios procedimentales que se presentan en dichas actuaciones administrativas y sus efectos jurídicos en sede administrativa y contencioso-administrativa. En cuyo caso, el objetivo general de la investigación es analizar, a la luz del marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente, las vulneraciones al debido proceso en los procedimientos de determinación de responsabilidad civil culposa, a fin de evidenciar sus causas y consecuencias. Por ello, los objetivos específicos sobre los que hemos articulado el presente trabajo son los siguientes: (i) examinar el alcance del control que ejerce la CGE como entidad pública; (ii) identificar los vicios procedimentales que afectan la validez de las resoluciones de responsabilidad civil culposa; y, (iii) explicar, a partir del análisis de un grupo de casos concretos, cómo dichas vulneraciones inciden en la declaratoria judicial de nulidad de los actos administrativos y en el incremento innecesario de la litigiosidad.

A dicho efecto, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo, con un nivel descriptivo y explicativo, y se sustenta en el método dogmático-jurídico, al cual se incorpora el análisis cualitativo de cuatro casos concretos relativos a procedimientos de determinación de responsabilidad civil culposa tramitados por la CGE. Dichos casos fueron seleccionados mediante muestreo intencional, atendiendo a su relevancia jurídica y a la presencia de vicios procedimentales vinculados a la vulneración de la garantía del debido proceso. El análisis se efectuó a partir de la revisión integral de los expedientes administrativos y judiciales, emitidas en sede contencioso-administrativa, con el propósito de identificar los patrones de actuación administrativa contrarios a los estándares constitucionales y jurisprudenciales vigentes. Los casos examinados se enmarcan temporalmente en procedimientos desarrollados entre el 2013 y 2023, siendo: 1. INMOBILIAR, actual Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público Inmobiliar, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2018; 2. Policía Metropolitana, en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016; 3. SETEDIS, por el período comprendido entre el 13 de junio de 2013 y el 31 de diciembre de 2015; y, 4) Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo de los Tsáchilas, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023, período que permite evaluar la práctica administrativa reciente del órgano de control bajo el marco constitucional y legal vigente.

Finalmente, cabe señalar que esta tesis se estructura en dos capítulos. El primero aborda el marco conceptual y normativo del control ejercido por la CGE y del procedimiento de auditoría gubernamental. El segundo analiza el debido proceso y los

principales vicios que se presentan en las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa, apoyándose en jurisprudencia constitucional y en el estudio de los casos escogidos. Culminamos el trabajo enunciando un cúmulo de conclusiones orientadas a reforzar la legitimidad y eficacia del control estatal en un Estado constitucional de derechos y justicia.



## Capítulo primero.

### El control de la Contraloría General del Estado

El control que hace la CGE se encuentra sujeto al debido proceso, como garantía máxima en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tipificada en la CRE, en su art. 76, y son las seguridades o mecanismos jurídicos que se otorgan para impedir que el goce efectivo de los derechos fundamentales sea quebrantado por el ejercicio del poder estatal, ya sea limitando ese poder o repeliendo el uso, evitando así el abuso del poder, por ende, el debido proceso evita que el control que ejerce la CGE sea realizado con abuso de poder, por lo que el debido proceso será analizado en el capítulo segundo.

La CGE se encarga del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado (art. 211 CRE).<sup>1</sup> La Ley Orgánica de la CGE (LOCGE) establece que tiene un sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado (art. 1 LOCGE).<sup>2</sup> Entre sus funciones está el control administrativo, es decir, realizar auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público; determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal; y, puede expedir normativa legal para su correcto funcionamiento y el asesoramiento a las entidades públicas, siempre y cuando estas lo soliciten (art. 212 CRE<sup>3</sup> y art. 31 LOCGE).<sup>4</sup>

El control que realiza la CGE también implica la responsabilidad de los funcionarios públicos, esto por el ejercicio de sus competencias y atribuciones (art. 233 CRE),<sup>5</sup> porque manejan y disponen de recursos públicos que se encuentran a su disposición y porque debe haber un resultado sobre el manejo de estos recursos. Implica, por ello, el cumplimiento de los deberes y obligaciones tipificados en normas legales; implica también que cada institución asuma el control interno propio de esa institución e implica, finalmente, la coordinación con otros órganos externo de control (art. 5 LOCGE).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

<sup>2</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 595, Suplemento, 12 de junio de 2002, art. 1.

<sup>3</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 212.

<sup>4</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 31.

<sup>5</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 233.

<sup>6</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 5.

El control que realizar la CGE también deberá ser basado en el principio de ética, teniendo conductas que senmarquen dentro de la rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, tipificado en numeral 19 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013<sup>7</sup>.

De manera que, el control que realiza la CGE implica, en definitiva, que las operaciones administrativas y financieras deben efectuarse en cumplimiento estricto del marco normativo vigente en Ecuador y emitido por la CGE (Norma de Control Interno 400),<sup>8</sup> es decir, debe respetar en último término la seguridad jurídica. También implica, sin embargo, políticas y procedimientos previamente establecidos para manejar los riesgos y lograr la consecución de los objetivos institucionales, la protección de los recursos públicos y la generación de información oportuna y confiable (Norma de Control Interno 401).<sup>9</sup> Para el autor Dr. Guido Escobar Pérez el control se da en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones.<sup>10</sup> Y, este control gubernamental es importante como competencia y tarea que realiza la CGE, siempre con miras a proteger los recursos públicos ya que debe vigilar su correcta utilización, por eso es necesario conocer sus componentes, el control externo, la auditoría gubernamental, así como sus modalidades, siendo: el requerimiento de información, los actos de comunicación del equipo auditor, las notificaciones y los resultados provisionales.

De modo que, la CGE es el máximo órgano de control y el Contralor General del Estado es la máxima autoridad del control (art. 32 LOCGE);<sup>11</sup> quien controla la utilización de los recursos públicos, tanto de las entidades públicas como de las entidades privadas que manejen recursos públicos, y la hace dirigiendo el control previsto explícitamente en la ley.

---

<sup>7</sup> Consejo Directivo CLAD, “*Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*”, y19/10 de 2013, [https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf).

<sup>8</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 004-CG-2023, Normas de Control del Sector Público y Jurídicas de Derecho Privado*, Registro Oficial 257, 27 de febrero de 2023, norma 400.

<sup>9</sup> *Ibid.*, norma 401.

<sup>10</sup> Guido Escobar Pérez, *Control público: el derecho a la buena administración pública. Compliance y presupuestos públicos* (Quito: Cevallos, 2014), 126-27.

<sup>11</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 32.

Es importante que la ciudadanía participe en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente de cada país miembro, esto de acuerdo con el numeral 13 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013.

## 1. Componentes del control gubernamental

Las actividades del control gubernamental tienen los siguientes componentes: (i) auditoría interna; (ii) auditoría externa; y, (iii) control interno. Todos estos encaminados a determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. El control gubernamental -como hemos dicho- implica el uso de normas, principios, órganos y procedimientos que supervisan y vigilan la gestión pública, para que este control sea eficiente y transparente.

Con respecto a la *auditoría interna*, las diferentes instituciones públicas deben tener una Unidad de Auditoría Interna, cuando se justifique su creación (art. 14 LOCGE).<sup>12</sup> La auditoría interna implica realizar un examen, que comprende la evaluación, el control y la verificación del cumplimiento de los objetivos internos de cada institución sujeta control por parte del organismo técnico. También supone que haya un correcto funcionamiento de las diferentes áreas institucionales. Esta auditoría da valor agregado y ayuda a mejorar procesos, procedimientos y operaciones internas institucionales. Dependen administrativamente y técnicamente de la CGE (Norma de Control Interno 200-09).<sup>13</sup> Pero, ¿cuándo se justifica la creación de una unidad de auditoría interna? Cuando sea necesario mantener el control efectivo, identificar, analizar y corregir vulnerabilidades, optimizar el funcionamiento y la seguridad de la entidad pública. Para lo cual debe existir un informe técnico previo de la CGE.

Para ello, existen las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing Standards*), emitidas por *The Institute of Internal Auditors* (2017).<sup>14</sup> Se tratan de

---

<sup>12</sup> Ibid., art. 14.

<sup>13</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 004-CG-2023, Normas de Control del Sector Público y Jurídicas de Derecho Privado*, norma 200-09.

<sup>14</sup> The Institute of Internal Auditors, "Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna", *The Institute of Internal Auditors*, 2017, <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-spanish.pdf>.

normas que se constituyen en una guía práctica para el ejercicio de la auditoría interna. En Ecuador existe el Acuerdo 004 –CG–2021, de 16 de abril de 2021, que contiene el “Reglamento para la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica y Administrativa de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado”,<sup>15</sup> publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 436, de 21 de abril de 2021 y reformado mediante Acuerdo 012-CG-2021, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 519 de 19 de agosto de 2021, el cual tiene 20 artículos, que regulan el ejercicio de la auditoría interna y la creación, reestructuración y supresión de las unidades de auditoría interna, la dependencia técnica administrativa y su funcionamiento.

Con respecto a la *auditoría externa*, por su parte, esta es una atribución de la CGE, de acuerdo con el art. 31, núm. 1 y 8 de la LOCGE.<sup>16</sup> Consiste en que la entidad de control puede practicar este tipo de auditoría, en cualquiera de sus modalidades, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos; la puede practicar también a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Las firmas privadas también pueden hacer auditoría externa gubernamental. Estas serán efectuadas por compañías privadas de auditoría a las instituciones del Estado que controla la CGE (art. 53, lit. a del RLOCGE)<sup>17</sup> y serán contratadas de acuerdo con lo estipulado en el art. 28 de la LOCGE,<sup>18</sup> que regula la calificación, selección, contratación y ejecución de compañías privadas de auditoría. Por ejemplo, estas se practican al examen anual sobre el manejo de los activos de inversión de la Reserva Internacional de Libre

---

<sup>15</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 004-CG-2021, Reglamento de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la CGE*, Registro Oficial 436, Quinto Suplemento, 21 de abril de 2021.

<sup>16</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 31, núm. 1 y 8.

<sup>17</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 119, 7 de julio de 2003, art. 53, lit. a .

<sup>18</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 28.

Disponibilidad (RILD), que realiza la CGE y abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año (art. 58 del RLOCGE).<sup>19</sup>

Y con respecto al *control interno*, la CGE también tiene algunas atribuciones, de acuerdo con el art. 31, núm. 5 de la LOCGE,<sup>20</sup> que implican su examinación y evaluación; esto lo hace a través del Acuerdo 004 –CG–2021, de 16 de abril de 2021, el órgano de control busca corregir desviaciones en las actuaciones propias. El control interno consiste en que la entidad de control puede realizar auditoría interna para evaluar el sistema de control interno y los procesos financieros, administrativos, operativos y medio ambientales (art. 2 Acuerdo 004 –CG–2021, de 16 de abril de 2021).

También existe el control posterior interno, que lo realizan las Unidades de Auditoría Interna, esta se da para las actividades institucionales y se da con posterioridad a su ejecución. (art. 3 Acuerdo 004 –CG–2021, de 16 de abril de 2021). Consiste en: i) la evaluación del diseño; ii) la implementación, funcionamiento y eficacia del sistema de control interno; iii) el manejo y la administración de riesgos; iv) la efectividad de los procesos de las operaciones financieras; administrativas, operativas y medio ambientales; y, el cumplimiento de disposiciones legales aplicables que permitan el logro de los objetivos institucionales.

Las Unidades de Auditoría Interna también realizan con el cumplimiento del plan anual de control, para lo cual podrán realizar las siguientes actividades: i) ejecutarán acciones de control; evaluarán el diseño; ii) la implementación, el funcionamiento y la eficacia del sistema de control interno; iii) el manejo y administración de riesgos institucionales; iv) la efectividad de los procesos de las operaciones financieras, administrativas, operativas y ambientales; y, v) el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables (art. 11 Acuerdo 004 –CG–2021, de 16 de abril de 2021).

## **2. Control externo y auditoría gubernamental**

El control externo y la auditoría gubernamental en Ecuador tienen como fundamento legal la CRE y la LOCGE. La CGE, como organismo técnico autónomo, ejerce el control externo posterior de la gestión administrativa, financiera y operativa de las entidades que forman parte del sector público y de aquellas privadas que administren

---

<sup>19</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 58.

<sup>20</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 31, núm. 5.

recursos públicos. El control externo es realizado por la CGE por mandato del art. 212 de la CRE<sup>21</sup> y se expresa en auditorías gubernamentales y en el examen especial, para lo cual usan técnicas de auditoría así como normas nacionales e internacionales. (art. 18 LOCGE).<sup>22</sup>

Su objetivo es controlar los recursos públicos de las entidades señaladas anteriormente, para lo cual existen los Planes Anuales de Control (PAC) que se relacionan directamente con el Plan Estratégico Institucional porque guarda correlación con los objetivos estratégicos de dicho plan. El PAC es creado con base en tres criterios técnicos, que son: materialidad, caducidad y pertinencia social; esto implica el monto de los recursos asignados, el tiempo de caducidad (luego de efectuada la operación, la CGE tiene legalmente 7 años para efectuar exámenes) y la trascendencia social (denuncias o solicitudes de auditoría sobre la utilización de los recursos públicos en las distintas instituciones de la administración estatal). Los PAC se establecen hasta el mes de octubre de cada año y es un documento confidencial, donde debe constar el equipo multidisciplinario encargado, dependiendo de las necesidades del PAC.<sup>23</sup>

Ahora bien, el control guarda relación con la auditoría gubernamental, como un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen de las gestiones: financiera, administrativa, operativa y medioambiental a quienes dispongan de recursos públicos.<sup>24</sup> La auditoría gubernamental en un inicio se encontraba en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), que entró en vigencia a través del Decreto Supremo 1429, publicado en el Registro Oficial 337, de 16 de noviembre de 1977 y su Reglamento, así como también en las normas de auditoría gubernamental. Luego fue emitida la LOCGE expedida mediante Ley 2002-73, publicada en el Registro Oficial 0595, de 12 de junio de 2002 que también la reguló. Esta auditoría implica un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos (art. 18, párr. 2do LOCGE)<sup>25</sup> que debe contener las normas de auditoría, las regulaciones que consten en la ley, las opiniones de los auditores, cuando corresponda y el período examinado (art.

---

<sup>21</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 212 .

<sup>22</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 18 .

<sup>23</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, “Auditoría Gubernamental”, *Auditoría Gubernamental*, accedido 15 de septiembre de 2025, <https://www.contraloria.gob.ec/informativo/nuestrosservicios/auditoriagubernamental>.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 18, párr.

26 LOCGE).<sup>26</sup> Como alcance<sup>27</sup> de dicha auditoría existe la definición de la labor investigativa que hace el equipo auditor -que se le permite llevar a cabo-, fijando su competencia, los límites del trabajo; y, desde dónde y hasta dónde se va a investigar.<sup>28</sup>

La CGE tiene como función emitir regulaciones de carácter general para la práctica de la auditoría gubernamental (art. 31, núm. 22 LOCGE),<sup>29</sup> así como ha emitido las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, contenidas en el Acuerdo 0019-CG-2002, que contiene: normas *Relacionadas con el Auditor Gubernamental*; normas *Relacionadas con la Planificación de la Auditoría Gubernamental*; normas *Relativas con la Ejecución de la Auditoría Gubernamental*; y, normas *Relativas al Informe de la Auditoría Gubernamental*.

En todas las modalidades de auditoría gubernamental<sup>30</sup> puede existir una resolución de predeterminación y determinación de responsabilidad civil culpable. Entre las modalidades tenemos: el examen especial, la auditoría financiera, la auditoría de gestión, la auditoría de aspectos ambientales, la auditoría de obras públicas o de ingeniería, la auditoría forense preventiva, la auditoría forense detectiva y la auditoría informática.

El examen especial se refiere a aspectos limitados, los mismos que son revisados y evaluados por el equipo auditor. Va relacionado con actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medioambiental, luego de su ejecución. Se aplica técnicas y procedimientos de auditoría y de disciplinas específicas. Debe incluir comentarios, conclusiones y recomendaciones. (arts. 18 y 19 LOCGE).<sup>31</sup> Es un procedimiento técnico y administrativo que usa técnicas de auditoría, mediante el cual existe verificación, estudio y evaluación de la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, sea en aspectos limitados, es decir, en una parte o en todo. Concluido el examen, debe existir un informe que debe contener lo siguiente: i) comentarios; ii) conclusiones; y, iii) recomendaciones, así lo establece el art. 19 de la LOCGE.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 26 .

<sup>27</sup> Jaime Sánchez, “El alcance de la Auditoría Gubernamental”, *Gubea, Academia Gubernamental*, 21 de agosto de 2019, [https://gubea.org/control\\_y\\_auditoria/auditoria\\_gubernamental/alcance-de-la-auditoria-gubernamental/](https://gubea.org/control_y_auditoria/auditoria_gubernamental/alcance-de-la-auditoria-gubernamental/).

<sup>28</sup> Gupta Rohan y David Silin, “Quillbot” (Quito), accedido 15 de septiembre de 2025, <https://quillbot.com/es/parafrasear>.

<sup>29</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 31, núm. 22 .

<sup>30</sup> Ecuador, Contraloría General del Estado, “Auditoría Gubernamental”.

<sup>31</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, arts. 18 y 19.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 19.

El inicio del examen especial es notificado al examinado (art. 26 del RLOCGE)<sup>33</sup> más no la orden de trabajo (art. 8 Reglamento de Responsabilidades de la CGE),<sup>34</sup> que es importante para efectos del cómputo del tiempo de tramitación, porque los 180 días (de caducidad) se cuentan desde la emisión de la orden de trabajo no desde el inicio del examen especial. El Acuerdo 002-CG-2025, de 22 de enero de 2025<sup>35</sup>, que contiene el Reglamento de Responsabilidades de la CGE, en su art. 8, detalla los actos que deben notificarse, entre ese detalle no consta la orden de trabajo.

Los actos a notificarse son: 1. oficio individual de predeterminación de responsabilidades administrativas culposas y predeterminación de responsabilidades civiles culposas vía glosa; 2. órdenes de reintegro; 3. resoluciones que declaren la caducidad de la potestad contralora y determinadora, según lo previsto en la LOCGE; 4. resoluciones sobre la determinación de responsabilidad administrativa culposa y/o responsabilidad civil culposa vía glosa; 5. resoluciones sobre la solicitud de reconsideración de órdenes de reintegro; 6. actos derivados de la sustanciación y trámite del recurso de revisión; 7. resoluciones sobre los recursos de revisión; y, 8. resoluciones de no predeterminación de responsabilidades o de no generación de órdenes de reintegro.

La importancia de notificar con la orden de trabajo radica en que el examinado tenga conocimiento de: 1. fecha de emisión; 2. la identificación de la institución a ser examinada; 3. el objetivo general del examen; 4. el alcance o período a ser examinado; 5. el tiempo determinado para el trabajo, incluido la elaboración del informe correspondiente; 6. si es necesario alguna instrucción específica; 7. determinar que los resultados obtenidos sean presentados mediante el informe correspondiente y de ser procedente el respectivo memorando de antecedentes; 8. incorporar el personal multidisciplinario especializado de apoyo, sí el caso lo amerita, como consecuencia de la planificación preliminar (Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental).<sup>36</sup>

Con respecto al equipo multidisciplinario, es decir, a la conformación del equipo de trabajo, el examinado debe tener conocimiento sobre la conformación del mismo o cual será el personal idóneo para conformar este equipo, cuáles serán los parámetros para

---

<sup>33</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 26.

<sup>34</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial 727, Cuarto Suplemento, 22 de enero de 2025, art. 8.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 0019-CG-2002, Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental*, Registro Oficial Edición Especial 6, 10 de octubre de 2002, 3.

escogerlos, qué pasa si uno de los seleccionados para conformar este equipo es enemigo manifiesto de los examinados o familiar de la máxima autoridad de la entidad examinada, como lo tipifica el art. 86 del COA,<sup>37</sup> en su núm. 4to. Por ejemplo, en uno de los casos analizados en la presente investigación (Proceso SIE-CBGADMSD-21-2022, Contrato de Subasta Inversa Electrónica sobre Contratación de Servicio Aéreo emergente, analizado dentro de la Orden de Trabajo 0001-DPSDT-AE-2024, de fecha 08 de enero de 2024, modificada mediante Memorando 0018-DPSDT-AE-2024, de fecha 11 de enero de 2024, comprendida entre el 01 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023), la CGE practicó un examen especial a un cuerpo de bomberos de un gobierno autónomo descentralizado municipal, cuyo objeto principal estuvo relacionado con la contratación de un servicio de emergencia aérea, destinado a la atención prehospitalaria, rescate y traslado de personas en situaciones de emergencia, particularmente en zonas de difícil acceso geográfico.

El examen especial se desarrolló dentro de un período determinado y tuvo como alcance la revisión de procesos administrativos vinculados a la contratación del referido servicio. No obstante, durante la tramitación del procedimiento de control se evidenciaron diversas irregularidades procedimentales que inciden directamente en la garantía del debido proceso, especialmente en sus dimensiones de debida diligencia, derecho a la defensa, imparcialidad y motivación de los actos administrativos. Uno de los aspectos problemáticos identificados fue la conformación del equipo auditor, el cual no contó con perfiles técnicos especializados en materia de servicios de emergencia aérea ni en atención prehospitalaria. Esta carencia resultó relevante respecto de la naturaleza del objeto auditado que requería conocimientos técnicos específicos para una adecuada valoración de la necesidad, pertinencia y proporcionalidad de la contratación. La ausencia de asesoramiento técnico especializado influyó en la emisión de observaciones y comentarios que carecieron de una fundamentación técnica suficiente, lo que afectó la calidad del análisis y la motivación de los hallazgos consignados en el informe de auditoría.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017, art. 86 .

<sup>38</sup> Además, en el equipo auditor encargado de realizar varias auditorías a esta entidad, se encontraba una profesional quien es hermana de un ex funcionario público auditado del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo (que tuvo varios problemas internos de disciplina y de actitudes agresivo-pasivas), a quien se le suprimió la partida presupuestaria y fue indemnizado con el valor de USD. \$30.762,60, el 15 de octubre de 2020. La profesional y el hermano comparten una misma madre.

Adicionalmente, se constató que los examinados no tuvieron conocimiento oportuno de la conformación del equipo auditor, debido a que no se les notificó la orden de trabajo que dio inicio al examen especial. Esta omisión impidió que los sujetos de control conocieran desde el inicio el alcance del examen, el período auditado y la integración del equipo responsable, lo cual limitó la posibilidad de ejercer oportunamente mecanismos de recusación o excusa frente a eventuales conflictos de interés (por el vínculo familiar entre uno de los miembros del equipo auditor y uno de los auditados), de acuerdo con lo previsto en el art. 86 del COA (en relación con el art. 22 del COGEP) y a los principios generales del procedimiento administrativo. La falta de notificación de la orden de trabajo constituye una vulneración relevante al debido proceso, en tanto incide directamente en la garantía de debida diligencia y en el principio de transparencia que debe regir la actuación administrativa, más aún cuando el procedimiento puede derivar en la determinación de responsabilidades civiles culposas con efectos patrimoniales para los administrados, así como también en el derecho a la defensa.

Los administrados tienen derecho a ser notificados por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 44 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013.

Asimismo, el desarrollo del examen especial evidenció deficiencias en la tramitación del procedimiento, particularmente en la comunicación de los actos administrativos y en la valoración de los descargos presentados por los examinados. Estas deficiencias se reflejaron en una motivación insuficiente de los actos posteriores, lo que limitó el control de legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas por el órgano de control. Desde una perspectiva constitucional, el caso analizado pone de manifiesto que el ejercicio de la potestad de control estatal no puede prescindir del respeto estricto al debido proceso. La falta de especialización técnica del equipo auditor, la omisión de actos esenciales de comunicación y la insuficiente motivación de los actos administrativos configuran vulneraciones que afectan la validez del procedimiento y comprometen la legitimidad de la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa. En consecuencia, este caso evidencia que las vulneraciones al debido proceso en los exámenes especiales no solo generan afectaciones individuales a los sujetos de control, sino que también producen efectos institucionales adversos, tales como la

anulación de actos administrativos en sede contencioso-administrativa y el incremento de la litigiosidad, lo que debilita la eficacia del sistema de control gubernamental en un Estado constitucional de derechos y justicia.

Cabe advertir que en la fecha en la que se realizó el examen antes referido, no existían aún las *Políticas de Prevención y Conflicto de Intereses de Servidores de la CGE* que recién fueron emitidas el pasado 24 de febrero de 2025. A la fecha, con dicha norma el equipo auditor tendría que llenar el formulario de Declaración de Conflicto, vigente con las Políticas de Prevención y Conflicto de Intereses de Servidores de la CGE (norma 7.1.2 y 7.1.3).<sup>39</sup> Aunque, debemos señalar asimismo que, el art. 86 del COA si se encontraba vigente y bien pudo ser usado por el Jefe del Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo de los Tsáchilas para excusar a la profesional comprometida del equipo auditor, aplicando el núm. 4to de dicho artículo, esto es, enemistad manifiesta y conflicto de intereses. Además, debió tomarse en consideración que el equipo auditor pudo tener sesgo de confirmación, que implica la tendencia a buscar información que confirma las creencias preexistentes. Este sesgo predispondría inevitablemente a los miembros del equipo auditor que lo tengan, por lo que es necesario que el o los examinados conozcan desde el inicio quienes conformarán el equipo multidisciplinario a través de la notificación de la orden de trabajo.

No hacerlo vulnera el debido proceso, como ya hemos dicho, en su garantía de debida diligencia, además del principio de transparencia, que no solo debe tener la gestión pública, sino también los servidores públicos de la CGE (art. 227 CRE).<sup>40</sup> Al respecto, pueden consultarse varias sentencias constitucionales, como las siguientes: i) 2461-17-EP/22, 20 de abril de 2022; ii) 285-16-EP/21, 28 de abril de 2021; y, iii) 86-15-EP/20, 09 de septiembre de 2020, que concluyen *inter alia*, precisamente, que la violación a los principios de debida diligencia y de transparencia constituye una violación al debido proceso

La auditoría financiera, por su parte, se usa para estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto e informa sobre la razonabilidad de las cifras expuestas en estos. Concluye con la elaboración de un informe profesional de auditoría, que contiene las opiniones correspondientes. (art. 20 LOCGE).<sup>41</sup> La

---

<sup>39</sup>Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 008-CG-2025, Políticas de Prevención, Conflicto de Intereses de Servidores de la CGE*, Tercer Registro Oficial 750, 24 de febrero de 2025, normas 7.1.2 y 7.1.3.

<sup>40</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 227 .

<sup>41</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 20.

auditoría de gestión, en cambio,<sup>42</sup> es aquella acción fiscalizadora, con carácter multidisciplinario que se encuentra orientada a examinar y evaluar el control interno y la gestión de una institución pública, de un ente contable, ejecución de programas o proyectos.<sup>43</sup> ¿Qué evalúa esta auditoría? Los resultados, aquellos propuestos al inicio del control. (art. 21 LOCGE). ¿Qué criterios usa este tipo de auditoría?<sup>44</sup> Utiliza tres: i) economía; ii) efectividad; y, iii) eficiencia.

La economía<sup>45</sup> supone realizar un mínimo gasto y valora la gestión de la entidad, con esto se podría verificar que los recursos hayan sido utilizados de forma eficiente, con calidad y al menor costo posible. Debe existir una minimización de costos, que implica que en sus compras las instituciones públicas obtengan los mejores precios posibles, es decir, la eficiencia en el uso de los recursos y el aprovechamiento al máximo de esos recursos. También debe existir un uso eficiente de recursos, que implica la obtención de los máximos resultados con el uso de la menor cantidad de recursos. Porque debe existir una obtención de resultados deseados al menor costo, que implica el logro de objetivos deseados y al menor costo posible. Este tipo de auditoría evalúa si la entidad está alcanzando sus metas y objetivos de manera eficiente. Por último, debe existir una evaluación de la gestión, que implica la evaluación de la calidad de la gestión de la entidad examinada.

La efectividad,<sup>46</sup> por su parte, implica lograr los resultados deseados, que puede ser con más recursos. Aquí se evalúan los objetivos y metas de la entidad examinada, organización, programa o proyecto; se evalúan las acciones, los efectos que estas producen y los resultados. Debe existir una medición de resultados, donde deben coincidir los resultados con los objetivos. También debe existir un análisis de causa-efecto, aquí deben coincidir las actividades realizadas y los resultados obtenidos y al final, alcanzar los objetivos. Debe existir, en definitiva, evaluación de la calidad, evaluando los resultados obtenidos e identificando mejoras, es decir, de áreas donde quepan ajustes para lograr mejores resultados debiendo buscar oportunidades de mejora. Por último, debe

---

<sup>42</sup> Ibid., art. 21.

<sup>43</sup> Guido Santamaría-Quishpe, Milton Marcelo Cárdenas y Paula Vega-Rivera, “La Auditoría de Gestión, una Herramienta Necesaria para la Economía”, *Universidad Técnica de Cotopaxi*, 19 de julio de 2016.

<sup>44</sup> Ecuador Asamblea Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 21.

<sup>45</sup> Santamaría-Quishpe, Cárdenas, y Vega-Rivera, “La Auditoría de Gestión, una Herramienta Necesaria para la Economía”.

<sup>46</sup> Ibid.

existir un enfoque en el impacto, el que produce las acciones de la entidad examinada, proyecto o programa en sus beneficiarios.

La eficiencia,<sup>47</sup> finalmente, implica hacer cosas con el menor uso de recursos, revisa los logros obtenidos y si estos son relevantes para la entidad examinada, proyecto o programa. La eficiencia se da bajo un criterio integral, que relaciona la productividad de las operaciones o actividades con un estándar de desempeño. La eficiencia relaciona los términos productividad y rentabilidad. Pero, ¿cuál es el objeto de la auditoría de gestión? El objeto es el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales. Esta auditoría concluye con un informe amplio que contiene comentarios, conclusiones y recomendaciones (art. 21 LOCGE).<sup>48</sup>

En definitiva, evalúa el control interno y la gestión, con eficacia, eficiencia y criterio de economía, para valorar las metas y objetivos propuestos por cada institución examinada, para eso debe existir una planificación detallada, que permita a los auditores acceder a información oportuna y confiable sobre el tema examinado. La eficacia se presenta bajo un criterio integral, al vincular la productividad de las operaciones con una norma de rendimiento y es necesario contar con estándares de desempeño o medidas comparativas que nos permitan confrontar la relación entre lo que se ha logrado, la eficacia y los costos invertidos para alcanzar esos logros. La eficacia relaciona la productividad de las operaciones o actividades con un estándar de desempeño. La eficiencia, en cambio, relaciona los términos productividad y rentabilidad. Y el uso del criterio de economía, implica -como ya se ha dicho- reducir al mínimo el costo de los recursos utilizados para realizar<sup>49</sup> un proyecto, programa, proceso o actividad, con la calidad requerida.

La auditoría de aspectos ambientales, por su parte, audita los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental. (art. 22 LOCGE).<sup>50</sup> Y la auditoría de obras públicas o de ingeniería<sup>51</sup> evalúa la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 21.

<sup>49</sup> Ibid., art. 23.3.

<sup>50</sup> Ibid., art. 22.

<sup>51</sup> Ibid., art. 23.

sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan. (art. 23 LOCGE).<sup>52</sup>

La auditoría forense preventiva, en cambio, tiene la finalidad de asesorar a las entidades del sector público y es preventiva y concurrente, es decir, pueden ser realizada en cualquier momento. A través de esta auditoría se pueden realizar recomendaciones para la adopción de decisiones y acciones inmediatas, son vinculantes para la institución examinada y previene posibles delitos contra la eficiencia de la administración pública y otros de naturaleza económica. (art. 23.1 LOCGE<sup>53</sup> y en el art. 6 del Reglamento para la Ejecución de Auditorías Forenses).<sup>54</sup> La auditoría forense detectiva, por su parte, se produce cuando hay señales de responsabilidad penal en comportamientos sancionados por la ley que presumiblemente hayan cometido los trabajadores y servidores de las entidades públicas y representantes de las entidades privadas que gestionan recursos públicos, con el objetivo de examinar y adquirir elementos suficientes para un posible tipo penal. Al final de esta auditoría se emitirá un informe y tendrá valor probatorio, por lo que este será enviado a la Fiscalía General del Estado para que actúe dentro de sus competencias legales (art. 23.2 LOCGE<sup>55</sup> y en los arts. 7 y 8 del Reglamento para la Ejecución de Auditorías Forenses).<sup>56</sup>

Finalmente, la auditoría informática evalúa y controla los recursos informáticos, como: sistemas, aplicaciones, infraestructura y procesos de tecnología de la información para identificar y corregir vulnerabilidades, incumplimientos y riesgos que puedan afectar a la integridad, la confidencialidad, la disponibilidad de la información y los recursos informáticos. Culmina con el informe correspondiente que debe contener comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes (art. 23.3 de la LOCGE)<sup>57</sup> de conformidad con el Manual y Guía Técnica para la realización de Auditorías Informáticas.<sup>58</sup> Este tiene como objetivo principal establecer la normativa y directrices obligatorias para que la CGE realice auditorías informáticas efectivas y evalúe el uso de recursos tecnológicos en entidades públicas y privadas que manejen fondos estatales. El documento detalla el

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid., art. 23.1.

<sup>54</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 034-CG-2025, Reglamento para la Ejecución de Auditorías Forense*, Registro Oficial 101, 13 de agosto de 2025, art. 6.

<sup>55</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 23.2.

<sup>56</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 034-CG-2025, Reglamento para la Ejecución de Auditorías Forense*, art. 7 y 8 .

<sup>57</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 23.3.

<sup>58</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 036-CG-2025, Manual y Guía Técnica para la realización de Auditorías Informáticas*, Registro Oficial 99, Suplemento, 8 de agosto de 2025.

marco legal y normativo que sustenta esta función de control, incluyendo disposiciones constitucionales y leyes específicas sobre auditoría informática y gestión de tecnología, además de reconocer la asistencia técnica de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en su elaboración. La metodología de esta auditoría se organiza en fases de planificación, ejecución e informe, definiendo componentes clave como: gobernanza de TI, seguridad de la información y controles de aplicación.

En fin, como resultado de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, el órgano de control tiene la potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Y todas las operaciones y actividades realizadas en la auditoría gubernamental tienen presunción de legitimidad. (art. 38 LOCGE).<sup>59</sup> En esta investigación nos referiremos en particular a la responsabilidad civil culposa. Cabe finalmente advertir que la CGE como órgano de control tiene la facultad de requerir información a las entidades examinadas para fines de auditoría, para lo cual debe realizar notificación previa por escrito. (art. 67 RLOCGE<sup>60</sup> y art. 7 RGLOCGE).<sup>61</sup> Los examinados en cambio tiene la obligación de proporcionar la información solicitada por la CGE, cuando esta la solicita para el examen de auditoría. Información sobre: las operaciones o transacciones;<sup>62</sup> los actos derivados de los informes de inspección, supervisión y control;<sup>63</sup> y, saldos de cuentas, operaciones de crédito, valores pendientes de pago y otros servicios bancarios.<sup>64</sup>

El fin de informar persigue que la CGE precautele los intereses del Estado y sus instituciones. No notificar los saldos de cuentas, operaciones de crédito, valores pendientes de pago y otros servicios bancarios acarrea responsabilidad, como sanción por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, atendiendo la petición del Contralor General del Estado.<sup>65</sup>

### **3. Notificación y actos de comunicación en el proceso de auditoría**

De forma general la CGE se comunica mediante notificaciones y estas se realizan al correo electrónico detallado o consignado en el Acuerdo de uso de Medios o en el

---

<sup>59</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 38.

<sup>60</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 67.

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>62</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 76.

<sup>63</sup> *Ibid.*, art. 80.

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 81.

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 81, párr. tercero.

Servicio Electrónico o en los contratos celebrados con el Estado, también al casillero electrónico provisto por la CGE. (art. 90 LOCGE<sup>66</sup> y art. 3 del Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE).<sup>67</sup> Es importante recalcar que el examinado, al inicio del examen especial, fija casillero judicial electrónico y personal, cuando pone el recibido en la notificación entregada por parte del equipo auditor que contiene el acto de inicio del examen especial y este tiene derecho a ser notificado en el casillero señalado para tal efecto, de acuerdo con el art. 20, párr. segundo del RLOCGE.

No obstante, el equipo auditor suele notificar al casillero electrónico de la CGE, de acuerdo con el Acuerdo 006-CG-2020, que contiene el Instructivo para el Uso de Medios y Servicios Electrónicos que la CGE provee a través de su portal, que no está vigente en la actualidad. También lo hace de acuerdo con el Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE; y, existe asimismo, como hemos dicho, la recepción que el examinado firmó al inicio del examen, en el que consta también el correo electrónico señalado directamente por el examinado, según el párr. segundo del art. 20 del RLOCGE.<sup>68</sup> Pero, si la CGE no notifica en el casillero electrónico fijado por el examinado y lo hace en otro lugar, vulnera el derecho a la defensa del examinado, protegido en el art. 76 de la CRE, así como la seguridad jurídica y debida diligencia, denotando un abuso de autoridad por parte de la institución de control.

Cabe recordar además que, los derechos tecnológicos o derechos digitales<sup>69</sup> son también un derecho humano, porque representan una extensión de los derechos humanos en el ámbito digital, ya que en el entorno *online* también existen libertades fundamentales, tales como el derecho del examinado a escoger la forma de ser notificado, en este caso de forma electrónica y al correo previamente señalado. Estos derechos se refieren al reconocimiento y protección de los derechos de las personas en el ámbito digital. Estos derechos digitales buscan asegurar que las tecnologías digitales se utilicen para promover el bienestar humano y evitar abusos. Los derechos digitales o tecnológicos son aquellos que permiten a las personas acceder, usar, crear y publicar en medios digitales, así como

---

<sup>66</sup> Ibid., art. 90.

<sup>67</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 0012-CG-2025, Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE*, Registro Oficial 758, Cuarto Suplemento, 10 de marzo de 2025, art. 3.

<sup>68</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 20.

<sup>69</sup> España, Pacto Mundial, “¿Qué son los derechos digitales y cuál es su relación con los ODS?”, 25 de septiembre de 2025, <https://www.pactomundial.org/noticia/que-son-los-derechos-digitales-y-cual-es-su-relacion-con-los-ods/#:~:text=Empezando%20por%20aclarar%20este%20concepto,que%20refuerce%20la%20dimensi%C3%B3n%20humana.>

acceder y utilizar dispositivos electrónicos y redes de comunicación. Se consideran derechos humanos porque su ejercicio efectivo es fundamental para el disfrute de otros derechos humanos, como: acceso al internet, la libertad de expresión, derecho al olvido, seguridad en línea, privacidad y protección de datos y el acceso a la información.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la progresiva digitalización de la actuación administrativa han generado nuevas exigencias en materia de debido proceso, particularmente en lo relativo al acceso a la información, la transparencia y las formas de notificación. En este contexto, diversos órganos del sistema internacional de derechos humanos han reconocido que el ejercicio de los derechos fundamentales en entornos digitales debe observar los mismos estándares de legalidad, accesibilidad y protección que rigen en los entornos analógicos. En particular, la Oficina de Tecnologías Digitales y Emergentes de las Naciones Unidas<sup>70</sup> ha destacado que los derechos humanos deben ser protegidos tanto en línea como fuera de ella, enfatizando que el uso de medios digitales por parte de la administración pública no puede traducirse en restricciones indebidas al derecho a la defensa ni al acceso efectivo a la información relevante dentro de los procedimientos administrativos.

Por ejemplo, la antedicha Oficina de Tecnologías Digitales y Emergentes de las Naciones Unidas ha establecido varias recomendaciones que constan en una Hoja de Ruta.<sup>71</sup> Asimismo, la Asamblea General de la ONU el pasado 4 de julio de 2018 adoptó la resolución sobre los derechos humanos en Internet, en torno de la cual, las nuevas tecnologías de la información y comunicación resultan elementos clave para la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet. La resolución refuerza la trascendencia de la protección y garantías para el ejercicio de los derechos humanos en línea.<sup>72</sup>

En dicho contexto, la CGE hace notificaciones electrónicas al casillero electrónico otorgado por la misma entidad en su plataforma virtual (v. Figura 1), pero no lo hace al correo señalado por el examinado al inicio del examen, lo que vulnera la seguridad jurídica, la tutela de derechos, el debido proceso y los derechos tecnológicos o digitales

---

<sup>70</sup> ONU Asamblea General, "Garantizar la protección de los derechos humanos en la era digital", Oficina de Tecnologías Digitales y Emergentes de las Naciones Unidas, accedido 7 de agosto de 2025, <https://www.un.org/digital-emerging-technologies/es/content/digital-human-rights>.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> ONU Asamblea General, "La ONU adopta Resolución sobre Promoción, Protección y Disfrute de los DDHH en Internet, Red de Defensa de los Derecho Digitales", 4 de julio de 2018, <https://r3d.mx/2018/07/18/la-onu-adopta-resolucion-sobre-promocion-proteccion-y-disfrute-de-los-ddhh-en-internet/#:~:text=El%204%20de%20julio%20de,los%20derechos%20humanos%20en%20l%C3%ADnea>.

del examinado. Desde esta perspectiva, la utilización de mecanismos digitales de notificación o acceso a expedientes administrativos debe evaluarse a la luz de su impacto real en el ejercicio de las garantías del debido proceso, evitando que la adopción formal de herramientas tecnológicas derive en situaciones de indefensión material o en una afectación a la seguridad jurídica de los administrados.



Figura 1. Notificación electrónica realizada por la CGE al casillero electrónico provisto por la examinada a la misma entidad.

Fuente: Correo personal de Outlook

### 3.1. Notificaciones electrónicas

La notificación electrónica es el acto mediante el cual se comunica a los administrados y/o sujetos de control, a través de un mensaje de datos, el contenido de las actuaciones administrativas derivadas de los procedimientos que ejecuta el organismo de control (art. 3 del Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE contenido en el Acuerdo 0012-CG-2025).<sup>73</sup> El efecto de la notificación electrónica es que

---

<sup>73</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 0012-CG-2025, Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE*, art. 3.

el examinado tenga conocimiento de las actuaciones del equipo auditor dentro de un examen especial, para que este pueda ejercer su derecho a la defensa y pueda refutar dichas actuaciones, dentro de los plazos y términos establecidos en la ley, para que pueda impugnar tanto en vía administrativa como judicial los actos administrativos que emita en su contra el órgano de control (art. 173 CRE).<sup>74</sup>

La CGE suele realizar las notificaciones electrónicas a través de los sistemas institucionales implementados para el efecto, así lo establece el primer párr. del art. 5 del Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE.<sup>75</sup> Para que haya constancia de transmisión y recepción de la notificación electrónica, debe existir la transmisión y recepción del mensaje. La transmisión ocurre cuando la notificación electrónica ingresa en un sistema de información que no está bajo control de la CGE. La recepción, por su parte, es cuando la notificación electrónica ingresa al sistema de información señalado por el destinatario, así lo define el art. 6 del Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE.<sup>76</sup>

La notificación en el casillero electrónico, por ser un sitio informático bajo el control de la CGE, se entiende realizada cuando esta se encuentre disponible en el citado casillero, pero esto vulnera el derecho a la defensa, porque implica que el examinado debe estar revisando todos los días y a todas horas el casillero electrónico de la CGE, pese a haber fijado su correo electrónico personal para recibir notificaciones. El efecto legal de la notificación en el casillero electrónico de la CGE debería producirse a partir del día hábil siguiente de su transmisión y recepción. Omitir esto, no solo vulnera derecho a la defensa del examinado, sino también el debido proceso, ambos derechos consagrados en la CRE y que serán analizados en el siguiente capítulo.

### **3.2. Notificaciones por la prensa**

El mismo art. 90 de la LOCGE<sup>77</sup> establece que, en caso de desconocerse el domicilio electrónico y/o físico para notificación por boleta en persona, se puede hacer la notificación por la prensa ya sea de forma individual o colectiva y que la misma contendrá: i) los nombres y apellidos de los involucrados o examinados; ii) las funciones que ejerzan o hayan ejercido; y, iii) las razones de la notificación. Pero, cuando los

---

<sup>74</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 173.

<sup>75</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 0012-CG-2025, Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE*, art. 5, primer párr.

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>77</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 90.

examinados o involucrados al inicio del examen especial fijaron el correo electrónico personal para recibir por parte de la CGE notificaciones físicas o electrónicas y de pronto fueron notificados por la prensa, pese a que la CGE conoce su domicilio físico o electrónico, vulneran el debido proceso, el derecho a la defensa del examinado o involucrado, así como el derecho a la defensa en todas las etapas procesales (art. 76, núm. 7, lit. a) de la CRE),<sup>78</sup> el derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones (art. 76, núm. 7, lit. c) de la CRE)<sup>79</sup> y el principio de contradicción (art. 76, núm. 7, lit. h) de la CRE).<sup>80</sup>

La CCE ha determinado que deben existir varios elementos para darse una citación por la prensa, siendo: i) deberá existir una declaración juramentada, la misma que deberá indicar sobre la imposibilidad de determinar el domicilio de la parte demandada; no basta solo con alegar el simple desconocimiento; ii) la declaración juramentada no requiere solemnidades; iii) el juez tiene la obligación de requerir información a las instituciones públicas cuando el actor después de haber realizado todas las gestiones razonables para identificar a la parte demandada o su domicilio y, ante la imposibilidad justificada y documentada de obtener la información; iv) la citación por prensa debe ser el mecanismo más eficaz para garantizar el derecho a la defensa, atendiendo a la situación de cada persona. No hacer una buena citación o notificación vulnera el debido proceso en el derecho de defensa. Existen varias sentencias emitidas por la CCE que ratifican lo señalado como las siguientes: i) 286-22-EP/25, de 19 de junio de 2025;<sup>81</sup> ii) 2791-17-EP/23, de 19 de abril de 2023;<sup>82</sup> iii) 424-18-EP/23, de 07 de junio de 2023;<sup>83</sup> iv) 686-20-

<sup>78</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76, núm. 7, lit. a).

<sup>79</sup> *Ibid.*, art. 76, núm. 7, lit. c).

<sup>80</sup> *Ibid.*, art. 76, núm. 7, lit. h).

<sup>81</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 286-22-EP/25”, 19 de junio de 2025, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiIwNDA1YjJkNS1kOWU3LTQ4ZDctOGZiNi00Mjg1ODU3N2ExMzMucGRmIn0=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiIwNDA1YjJkNS1kOWU3LTQ4ZDctOGZiNi00Mjg1ODU3N2ExMzMucGRmIn0=).

<sup>82</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 2791-17-EP/23”, 19 de abril de 2023, [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/s279117ep23.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/s279117ep23.pdf).

<sup>83</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 424-18-EP/23”, 7 de junio de 2023, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcjBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOidkNzFhZTM2ZC0zZmQzLTQyZWQyYTMzZC0zOGI1MGI5YmZmODIucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcjBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOidkNzFhZTM2ZC0zZmQzLTQyZWQyYTMzZC0zOGI1MGI5YmZmODIucGRmJ30=).

EP/24, de 20 de junio de 2024;<sup>84</sup> v) 609-13-EP/20, de 30 de agosto de 2023;<sup>85</sup> y, vi) 341-14-EP/20, de 22 de enero de 2020.<sup>86</sup>

Por ejemplo (v. Figura 2), dentro del examen especial DNAI-AI-0141-2018,<sup>87</sup> aprobado el 16 de febrero del 2018, seguido en contra de la Empresa de Exploración y Explotación de Hidrocarburos “Petroamazonas EP”, la CGE realizó una publicación por la prensa para notificar responsabilidades civiles- glosas, entre ellos al examinado, quien al inicio de dicho examen especial había fijado ya su domicilio electrónico y físico (art. 20, párr. segundo RGLOCGE);<sup>88</sup> sin embargo, la CGE vulneró su derecho a la defensa publicando la notificación por la prensa.

DOCUMENTO No.	FECHA	PERSONAS NATURALES O JURIDICAS	EN CAUDAD DE	ACCION DE CONTROL
15387	20/11/2018	MARTINEZ QUEVEDO ANDRES PATRICIO	ASISTENTE DE SOPORTE	DAI-AI-1250-2016
18653	16/12/2020	GUACHAMIN CALDERON BYRON DANILO	COORDINADOR DE FACILIDADES	DNAG-0006-2018
18653	16/12/2020	GUAMANTICA PEREZ DIEGO ALDEMAR	GERENTE DE FACILIDADES	DNAG-0006-2018
17605	13/09/2019	RUEDA RUIZ NELSON RUBEN	GERENTE DE PROYECTO (E)	DNAI-AI-0141-2018
14128	14/05/2018	AEROMASTER AIRWAYS S.A.	CONTRATISTA, REPRESENTANTE LEGAL	DAI-AI-0234-2017
16462	01/03/2019	AEROMASTER AIRWAYS S.A.	CONTRATISTA, REPRESENTANTE LEGAL	DAI-AI-0234-2017
14843	26/09/2018	WUXI SEAMLESS OIL PIPE CO., LT	REPRESENTANTE LEGAL Y ABOGADO GENERAL	DAI-AI-0234-2017

Figura 2. Notificación Prensa realizada por la CGE, en El Comercio, el pasado 16 de marzo de 2021.

#### 4. Resultados provisionales, conferencia final y borrador del examen especial

Los resultados provisionales son los efectos del examen especial, es decir, los hallazgos preliminares que ha encontrado el equipo auditor, plasmados en un borrador de

<sup>84</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 686-20-EP/24”, 20 de junio de 2024, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsI nV1aWQiOiYlNGIyYzIwNy01NmU0LTQ2ZWQtODVmZi1hY2YzMDJiYTI2ZWUucGRmIn0=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIsI nV1aWQiOiYlNGIyYzIwNy01NmU0LTQ2ZWQtODVmZi1hY2YzMDJiYTI2ZWUucGRmIn0=).

<sup>85</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 609-13-EP/20”, 30 de agosto de 2023, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2Nhc nBldGE6J3RyYW1pdGU nLC B1dWlkOidmZTg5ZDk2Yy0xNTQzLTQ0NmUtOWY3Ny1kZjM2Yzk1NmYzNzIucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2Nhc nBldGE6J3RyYW1pdGU nLC B1dWlkOidmZTg5ZDk2Yy0xNTQzLTQ0NmUtOWY3Ny1kZjM2Yzk1NmYzNzIucGRmJ30=).

<sup>86</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 341-14-EP/20”, 22 de enero de 2020, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2Nhc nBldGE6J3RyYW1pdGUyM DIZjYwgdXVpZDonOWJhZWwNzktYTE4My00YzhiLTIIZDItMzg0YmJlZDNmNmU0LnBkZid9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2Nhc nBldGE6J3RyYW1pdGUyM DIZjYwgdXVpZDonOWJhZWwNzktYTE4My00YzhiLTIIZDItMzg0YmJlZDNmNmU0LnBkZid9).

<sup>87</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, “Examen Especial DNAI-AI-0141-2018, Contraloría General del Estado”, 16 de febrero de 2018, <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.

<sup>88</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 20, párr. segundo.

examen especial, estos resultados tienen como finalidad: primero, permitir a los examinados que ejerzan su derecho a la defensa, para esto contarán con el tiempo necesario para presentar justificativos fundamentados; segundo, permitir que los examinados presenten documentación adicional; y, tercero, permite al equipo auditor realizar recomendaciones (art. 92 LOCGE)<sup>89</sup> que deben ser acogidas con obligatoriedad y de forma inmediata (art. 22 RLOCGE).<sup>90</sup> Los resultados deben ser comunicados a los examinados para que estos tengan conocimiento de los hallazgos de la auditoría.

Para ello se convoca al examinado a una conferencia final. La convocatoria se hace por escrito, con 48 horas de anticipación a la fecha y hora en que se realizará la misma, la notificación debe ser hecha en el domicilio, trabajo o por la prensa (art. 23 RLOCGE).<sup>91</sup> El RLOCGE no menciona la posibilidad de realizar notificación electrónica si el examinado al inicio del examen especial fijó casillero electrónico, no obstante, como principio de economía y austeridad administrativa igualmente debería realizarse vía electrónica cumpliendo los parámetros legales que constan en el Reglamento de Notificación Electrónica que para el efecto ha dictado la CGE.

Ahora bien, el borrador del examen especial, que contiene hallazgos en materia de auditoría, se lee en la conferencia final (art. 24 RLOCGE),<sup>92</sup> a la que debe asistir el equipo auditor, los responsables de la entidad examinada y quienes hayan sido alcanzados por el examen especial. En la conferencia final, en ocasiones los auditores piden que por el volumen de hojas del examen especial, solo se lea la parte pertinente, es decir, las recomendaciones, haciendo corta la lectura del borrador. En esta, no existe análisis de los hallazgos ni de las responsabilidades; lamentablemente, no todos los asistentes se enteran de los hallazgos en su área; y llama la atención que la conferencia final no sea pública ya que no pueden ingresar más personas que las que guarden relación con el examen, pero curiosamente en dicho examen especial se encuentra de por medio la gestión de recursos públicos; lo que vulnera el principio de transparencia, participación y publicidad. (art. 227 CRE).<sup>93</sup>

La lectura del borrador en la conferencia final debería en realidad ser meticulosa y razonable como la etapa de la prueba en juicio regulada por el COGEP cuando el perito

---

<sup>89</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 92.

<sup>90</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 22.

<sup>91</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 23 .

<sup>92</sup> *Ibid.*, art. 24 .

<sup>93</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 227.

defiende su informe de peritaje. Así, el equipo auditor debería al menos defender el borrador del examen e indicar la metodología usada, los hallazgos de cada área examinada y las recomendaciones; no hacerlo vulnera la debida diligencia y el debido proceso. En todo caso, los examinados tienen derecho a la defensa, por eso tienen 5 días término o laborales, posteriores a la conferencia final, para presentar documentación de descargo (art. 24, último inciso RLOGGE). En la práctica, es recomendable que los examinados soliciten una copia del borrador, si es posible el mismo día, a fin de optimizar el ejercicio del derecho a la defensa dentro del término previsto legalmente. Es importante, también, que el examinado tenga claro el tiempo que tiene para ejercer su derecho de defensa frente a la CGE; la idea es que no quede en indefensión. Es más, como estrategia debería defenderse en todas las etapas, así se podría demostrar en vía judicial que, pese a que presentó todos los descargos, la CGE no los tomó en cuenta. A continuación, un cuadro que detalla los tiempos de defensa que tienen los examinados en las diferentes etapas del proceso hacia la determinación de una responsabilidad civil culposa:

**Tabla 1: Tiempos de defensa de los examinados**

Acto	Tiempo	Norma legal
Contestación borrador examen especial	5 días término.	Art. 24, último inciso RLOGGE.
Pre- determinación responsabilidad civil culposa	60 días plazo.	Art. 53, núm. primero LOGGE.
Determinación responsabilidad civil culposa	180 días plazo.	Art. 56 LOGGE.

Fuente: LOGGE y RLOGGE.

Elaboración propia.

## 5. Determinación de responsabilidades civiles culposas

El nacimiento de la responsabilidad civil culposa nos lleva a la LOGGE, al art. 52,<sup>94</sup> en el que se establece que esta nace de una acción u omisión culposa (art. 7 Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo No. 002-CG-2025),<sup>95</sup> sea de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario. Debe existir, a su vez, un acto administrativo emitido sin cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. Dicha norma menciona también que, quien afirma la culpa debe probar que ese acto

<sup>94</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 52.

<sup>95</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 7.

administrativo emitido o hecho administrativo ha sido producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia. Pero, las categorías jurídicas referidas únicamente están descritas mas no tipificadas, esto quiere decir que no contamos con los elementos conceptuales y estructurales del tipo sancionador. Sin embargo, se debe establecer que el equipo auditor debe precisar en cuál de estas categorías ha incurrido el sujeto de control, ya que al no hacerlo lo ubicaría en situación de indefensión, porque el sujeto de control no conoce de cuál de estas categorías debe defenderse.

En cuyo caso cabe preguntarse: ¿quiénes pueden afirmar la culpa? Lo hace el equipo auditor en el examen especial y lo hace mediante comentarios, los mismos que deben ser probados de acuerdo con el ejercicio respectivo de motivación, pero ellos no suelen probar los presupuestos legales establecidos, ya que solo hacen comentarios subjetivos sin nexo causal con la norma legal. Además, deberían probar que existe un perjuicio al Estado (art. 6 Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025) y que esto es derivado del manejo de recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos, ambientales o de cualquier naturaleza. Al respecto, debemos insistir que tanto la impericia, la imprudencia, la imprevisión, la improvisación, la impreparación y la negligencia no se encuentran definidos ni en la LOCGE, ni en su Reglamento General, ni en el Código Orgánico Administrativo (COA), ni el Reglamento de Responsabilidades de la CGE, pero pese a ello, la CGE atribuye responsabilidades a los examinados con base en estos presupuestos legales ampliamente discrecionales. Por lo que, se vuelve exageradamente subjetiva la imputación de la responsabilidad civil.

De ahí que se importante esclarecer de qué tratan tales categorías jurídicas. Empezamos. ¿Qué implica la impericia? En vía administrativa se refiere a la falta de conocimiento técnico, experiencia o habilidad de un servidor público en el ejercicio de sus funciones, lo que resulta en un acto administrativo incorrecto o perjudicial para los administrados. El autor Juli Ponce señala: “El primer acto de corrupción es aceptar un cargo público para el que no se está preparado”. Esto pasa cuando un funcionario público al asumir su función o cargo no sabe o no puede realizar correctamente sus tareas, causando problemas a ciudadanos o a la administración pública en sí. Esto implica una falta de competencia profesional, que se da cuando el servidor público no posee las capacidades necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y correcta. Implica, entonces, la emisión de actos administrativos incorrectos, los que llevan a

decisiones o acciones administrativas erróneas que podrían afectar a los derechos de los ciudadanos o peor generar derechos cuando no debe ser así.

El autor Santiago Mir Puig,<sup>96</sup> considera a la impericia profesional, como una categoría que lesiona el deber de cuidado, por la falta de preparación técnica en determinada área o actividad, que implica una carencia de conocimientos exigibles al sujeto para su cualificación personal; es decir, implica que quien realiza una impericia cumple una conducta sin los conocimientos necesarios, que los debería tener para el sector profesional en el que se desempeña y al que pertenece la profesión que realiza.<sup>97</sup> Esta conducta puede ser una acción peligrosa, por lo que debe tener preparación e información previa. Una actuación prudente, implica peligro, pero no debe existir lesión. Esta impericia deberá producir un perjuicio económico al Estado.

¿Qué implica la imprudencia? En vía administrativa se refiere a la falta de cuidado, diligencia o previsión en la actuación de cada servidor público, sobre todo en la emisión de actos administrativo, causando un daño o perjuicio a terceros o al interés público. Es decir, implica no tomar las precauciones necesarias o no prever las consecuencias de sus acciones, lo cual puede llevar a la comisión de actos ilícitos o a la vulneración de derechos. Bien la imprudencia podría confundirse con la negligencia. El autor Santiago Mir Puig establece que la estructura del tipo imprudente tiene una parte objetiva y una parte subjetiva. La objetiva indica que no solo existe una infracción a la norma de cuidado (desvalor de la acción), sino también una determinada lesión al bien jurídico penal o la puesta en peligro de esto (desvalor del resultado). La subjetiva, en cambio, guarda relación con la existencia de un elemento positivo y negativo. Positivo, por haber querido la conducta descuidada, lo que implica tener conocimiento del peligro (culpa consciente) o sin él (culpa inconsciente). Y negativo, que implica que el autor no quiso cometer el hecho resultante.<sup>98</sup> Esta imprudencia debe producir perjuicio económico al Estado.

¿Qué implica la imprevisión? En vía administrativa se refiere a una teoría que permite revisar o modificar un contrato administrativo cuando circunstancias extraordinarias e imprevisibles, posteriores a su celebración, alteran significativamente el equilibrio económico del contrato, tornando su cumplimiento excesivamente oneroso

---

<sup>96</sup> Santiago Mir Puig, *Derecho Penal Parte General*, 8va ed. (Barcelona: Reppertor, 2006), 290-1, <https://proyectozero24.com/wp-content/uploads/2021/09/Mir-Puig-2006-Derecho-Penal.-Parte-General.pdf>.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid., 289.

para una de las partes. Es decir, pretende restaurar el equilibrio. Esto se aplica en materia de contratación pública, pero siguiendo el hilo del art. 52 de la LOCGE se sancionaría al funcionario por no restaurar el equilibrio en un contrato, es decir, por no realizar esta teoría. Sin embargo, estas circunstancias imprevisibles deben ser completamente ajenas a la voluntad de las partes y no haber podido ser previstas al momento de la celebración del contrato, como ocurre con la fuerza mayor -lo que pasó con la pandemia del Covid-19- regulada en el art. 30 del Código Civil.<sup>99</sup> Esta falta de imprevisión debe producir un perjuicio económico al Estado.

¿Qué implica la improvisación? En vía administrativa se refiere a la ausencia de planificación, estudio o fundamentos legales en la actuación de la administración pública, lo que puede llevar a decisiones arbitrarias y vulnerar derechos de los ciudadanos, como el debido proceso, la debida diligencia y la seguridad jurídica. Se manifiesta en la falta de motivación de los actos administrativos y en la emisión de decisiones arbitrarias, lo que supone el incumplimiento del debido proceso (art. 76 CRE). Esta falta de improvisación debe producir un perjuicio económico al Estado.

¿Qué implica la impreparación? En vía administrativa se refiere a la falta de preparación o conocimiento adecuado por parte de la administración pública al emitir sus actos administrativos, lo que puede llevar a decisiones ilegales, arbitrarias o discriminatorias. Bien puede ser confundida con la impericia, dadas sus similitudes. Esta falta de impreparación debe producir, asimismo, un perjuicio económico al Estado.

Y, ¿qué implica la negligencia? En vía administrativa se refiere a la falta de cuidado o diligencia debida por parte de un individuo o entidad en el cumplimiento de sus obligaciones o deberes, lo que resulta en la comisión de una infracción administrativa. No se requiere necesariamente intención de causar daño (dolo), sino más bien la omisión de la diligencia esperada en el contexto de la situación. La negligencia bien puede confundirse con la imprudencia. Pero, en la negligencia se observa el deber de cuidado: la infracción a ese deber de cuidado, la imputabilidad subjetiva y nexo causal entre la falta de diligencia y la infracción cometida. Esta falta de negligencia debe producir un perjuicio económico al Estado.

Pero, más allá de las inquietudes absueltas y respecto de tales precisiones aun cabe un cuestionamiento relevante: ¿cómo el equipo auditor mide la impericia, la imprudencia, la imprevisión, la improvisación, la impreparación o la negligencia en los examinados?

---

<sup>99</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Civil*, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005, art. 30.

Es decir, como concluye objetivamente en la falta de cuidado o diligencia debida del examinado. La normativa administrativa pertinente no esclarece este particular. En tanto que, en el Código Orgánico Integral Penal,<sup>100</sup> se tipifica ampliamente al dolo (art. 26), la culpa (art. 27), la omisión dolosa (art. 28) y al error del tipo (art. 28.1); y, el Código Civil, en su art. 29, distingue con aparente claridad tres tipos de culpa: i) culpa grave; ii) culpa leve; y, iii) culpa levísima. Y define, además, el cuasidelito en el art. 2184 *ejusdem*.<sup>101</sup> Al respecto, la autora Andrea Villafuerte Sandoval menciona que, para el establecimiento de responsabilidades civiles culposas (a tono con el Código Civil), es necesario que existan al menos los siguientes elementos: a) el monto del perjuicio (daño emergente), b) la cuantificación del perjuicio (lucro cesante) y c) la cuantificación de intereses. En cuyo caso, la existencia del daño obedecería a la disminución del patrimonio.<sup>102</sup>

### 5.1. Resolución de predeterminación de la responsabilidad civil culposa

La resolución de predeterminación de la responsabilidad civil culposa se da como resultado de la auditoría gubernamental y la CGE tiene autoridad exclusiva para establecer o no responsabilidades civiles y administrativas, así como para determinar o no en función de aquellas.<sup>103</sup> La resolución de predeterminación de la responsabilidad civil culposa se da después de que el examen especial haya sido aprobado y cuando se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado. (art. 53 LOCGE).<sup>104</sup> Una vez emitida, el examinado tiene un plazo de 60 días para ejercer su derecho a la defensa; luego de este plazo se emite la determinación de responsabilidad civil culposa (art. 53, núm. 1 LOCGE).<sup>105</sup> Debe existir notificación del oficio que indique la predeterminación, registro en el sistema informático y la creación del expediente de responsabilidad, con la numeración respectiva (art. 29 Reglamento de Responsabilidades

---

<sup>100</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

<sup>101</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Civil*, art. 2184 .

<sup>102</sup> Andrea Estefanía Villafuerte Sandoval, “Análisis de la existencia del perjuicio económico determinado por la Contraloría General del Estado entre entidades públicas”, *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, accedido 27 de septiembre de 2025, <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/34fc1466-4c00-4ae8-8830-45af1f2bfff4/content>.

<sup>103</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 39.

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 53.

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 53, núm. 1.

de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025).<sup>106</sup> El contenido debe ser el que se encuentra plasmado en el art. 30<sup>107</sup> del mencionado Reglamento.

Para la predeterminación de la responsabilidad civil culposa debe existir un perjuicio económico resultado de una acción u omisión culposa. De acuerdo con el art. 6, párr. tercero, del Reglamento de Responsabilidades de la CGE, el perjuicio económico debe derivarse del manejo de recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos, ambientales o de cualquier naturaleza. Cuando no existe perjuicio económico al Estado es causal para no predeterminar responsabilidades (núm. 2do del artículo siguiente del art. 25 del mencionado Reglamento). El perjuicio económico se refiere a la pérdida o daño financiero que sufre el gobierno debido a diversas acciones o situaciones, como por ejemplo: corrupción y malversación de fondos, sobrecostos en contrataciones, incumplimiento de contratos, errores en la gestión de recursos públicos y/o falta de transparencia y control. Como sanción se tiene una obligación indemnizatoria para el examinado por el perjuicio económico ocasionado. Pero no existe mayor detalle ni en la LOCGE ni en el Reglamento de Responsabilidades de la CGE al respecto.

Para la autora Andrea Villafuerte Sandoval hablar de perjuicio económico es hablar de daño y la existencia de este obedece a la disminución del patrimonio.<sup>108</sup> Para el autor Guillermo Cabanellas, daño es el detrimento, perjuicio o menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes. El daño puede provenir de dolo, de culpa o de caso fortuito, según el grado de malicia, negligencia o causalidad entre el autor y el efecto. En principio, el daño doloso obliga al resarcimiento y acarrea una sanción penal, el culposo suele llevar consigo tan sólo indemnización y el fortuito exime en la generalidad de los casos al inmiscuido en la acción, pero todo esto dentro de la complejidad propia de esta materia.<sup>109</sup>

La acción u omisión culposa, por su parte, supone que los servidores públicos examinados no tomaron las cautelas, precautelas o precauciones necesarias y esto generó resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos (art. 42 del Reglamento de Responsabilidades, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025.)<sup>110</sup> Se refiere,

---

<sup>106</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 29.

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 30.

<sup>108</sup> Villafuerte Sandoval, "Análisis de la existencia del perjuicio económico".

<sup>109</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, "Diccionario Jurídico Elemental", en *Diccionario Jurídico Elemental* (HELIASTA S.R.L.), accedido 27 de septiembre de 2025, <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>.

<sup>110</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 42.

entonces, a una conducta que causa un daño, ya sea por una acción positiva o por la falta de actuación (omisión) cuando se tenía el deber de actuar, y donde dicha conducta se realiza con falta de diligencia o cuidado.

## 5.2. Resolución de determinación de responsabilidad civil culposa

De acuerdo con el art. 56 de la LOCGE<sup>111</sup> la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa debe emitirse dentro de un plazo de 180 días y puede concluir en tres opciones posibles: (i) confirmar la responsabilidad civil culposa; (ii) desvanecer la responsabilidad de forma total o (iii) desvanecer la responsabilidad de forma parcial. El plazo se cuenta desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación y si existen responsables solidarios,<sup>112</sup> el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación. Una resolución es un documento oficial emitido por una autoridad que comunica una disposición o acuerdo con fuerza legal. Tiene varias secciones como la parte introductoria, los considerandos, la parte resolutive y final. La parte considerativa incluye los fundamentos de hecho y derecho, y la parte resolutive contiene la decisión adoptada por la autoridad.<sup>113</sup>

Del art. 44 del Reglamento de Responsabilidades, contenido en el Acuerdo No. 002-CG-2025, de 22 de enero de 2025,<sup>114</sup> se desprende cual es el contenido de la resolución de responsabilidad civil culposa. De todos los requisitos previstos legalmente, llama la atención el del lit. c) que corresponde a la identificación de los sujetos de responsabilidad, con indicación de sus nombres y apellidos completos, funciones, cargos o calidades y número de cédula de ciudadanía o documento de identidad, porque el personal de la CGE, de la Dirección de Determinación de Responsabilidades, a veces hacen constar los nombres y apellidos del examinado y a veces no, solo hacen constar el número de cédula del examinado, lo que acaba en incumplimiento de su misma norma. Con respecto al lit. f), que corresponde a la motivación, que incluye la valoración de las pruebas verificando su validez formal y apreciando su contenido en conjunto conforme a las reglas de la sana crítica y el debido proceso a fin de emitir la conclusión correspondiente, cabe cuestionarse si la Dirección Nacional de Determinación de la CGE está capacitada en las reglas de la sana crítica, que son usadas por los jueces: ¿los funcionarios públicos de esta entidad tienen la capacitación que tienen los jueces?

---

<sup>111</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 56.

<sup>112</sup> ¿Cuándo existen responsables solidarios? Cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine. Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 44.

<sup>113</sup> Jhon Gambia Gala, “La Resolución”, *Slideshare*, accedido 28 de septiembre de 2025, <https://es.slideshare.net/slideshow/la-resolucion/36169391>.

<sup>114</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 44.

Las reglas de la sana crítica<sup>115</sup> exigen que los jueces valoren las pruebas basándose en un sistema de apreciación intermedio entre la prueba legal y la libre convicción, utilizando como guía la lógica, la experiencia (conocimientos adquiridos) y la ciencia (conocimientos científicos) para emitir decisiones razonadas y motivadas, evitando la arbitrariedad. Deben utilizar la lógica porque deben aplicar principios lógicos fundamentales en su razonamiento, como la identidad, la contradicción y el tercero excluido, para asegurar la coherencia y racionalidad del mismo. Deben utilizar la experiencia (conocimientos adquiridos) porque deben hacer uso de los conocimientos que han adquirido durante su ejercicio profesional e incluir la jurisprudencia y el sentido común para interpretar las pruebas de manera adecuada y justificar suficientemente su decisión y juicio final. Y, deben utilizar la ciencia porque deben aplicar los conocimientos científicos y técnicos disponibles para valorar las pruebas periciales y científicas, siempre que sean aplicables al caso, para advertir metódica, racional y razonablemente lo ocurrido, sobre lo cual deben emitir su juicio de valor.

### **5.3. Glosas y órdenes de reintegro**

La glosa es una forma de tramitar la responsabilidad civil culposa y se da por la acción u omisión del sujeto de control o examinado sin las cautelas, precautelas o precauciones necesarias, resultando con un perjuicio económico al Estado, esto de acuerdo con el art. 6 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025, de 22 de enero de 2025.<sup>116</sup> El contenido de la glosa, es el mismo del art. 44 del Reglamento de Responsabilidades, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025. Tanto el oficio individual de predeterminación de responsabilidades administrativas culposas y predeterminación de responsabilidades civiles culposas vía glosa y las resoluciones sobre la determinación de responsabilidad administrativa culposa y/o responsabilidad civil culposa vía glosa, son actos que deben notificarse, como lo establece el art. 8, lit. a) y d) del Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025. La notificación de la resolución de responsabilidad civil culposa

---

<sup>115</sup> Legarda Antonieta Quelal Quelal, “La sana crítica como concepto jurídico indeterminado para la admisión de la prueba nueva en el Código Orgánico General de Procesos” (Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, 2021), <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8385/1/T3658-MDP-Quelal-La%20sana.pdf>.

<sup>116</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 6.

- glosa la hace la Secretaría de la Dirección Nacional de Responsabilidades, de acuerdo con el art. 45 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE.

Pero, ¿dónde se origina la acción u omisión culposa? Se origina a partir de la articulación de los siguientes elementos: un perjuicio al Estado (un perjuicio patrimonial: daño emergente y lucro cesante), el nexo causal entre la acción u omisión y el perjuicio, y la culpabilidad que debe ser probada por la CGE y que puede ser eximida si el funcionario demuestra que actuó con la diligencia debida o que existieron causas externas que impidieron una actuación diferente. La acción u omisión se refiere a una conducta positiva o negativa (no actuar) de un servidor público que genera una responsabilidad. La acción u omisión debe ser culposa, es decir, debe existir un grado de negligencia o imprudencia en el servidor público al no actuar con la diligencia y el empeño que generalmente emplean en sus propios negocios.<sup>117</sup>

El daño emergente, por su parte, es el daño directo y real causado por la acción u omisión, como el daño o desaparición de suministros o el egreso injustificado de recursos. El lucro cesante, en cambio, es la ganancia o beneficio económico que el Estado deja de percibir como consecuencia directa del perjuicio. El nexo causal, por otro lado, hace referencia a que debe existir una relación directa y lógica entre la acción u omisión del servidor público y el perjuicio económico sufrido por el Estado. Y, los criterios de culpabilidad y de atribución penden de que la CGE demuestre la culpabilidad del examinado en la comisión del daño. El examinado, por su parte, tiene el derecho de probar que no fue su culpa, alegando -como ya hemos dicho- eximentes de responsabilidad como: que obraba dentro de sus obligaciones, que la culpa fue de un tercero y que no tuvo la posibilidad de actuar de otra manera.

Las órdenes de reintegro<sup>118</sup> son otra forma de tramitar la responsabilidad civil culposa y se dan por la acción u omisión del sujeto de control o examinado, sin las cautelas, precautelas o precauciones necesarias, resultando en pago indebido. El pago indebido se refiere a cualquier desembolso que se hubiere realizado sin fundamento legal o contractual, o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, prestado el servicio, o cuando se hubiese cumplido parcialmente, según lo señalado en el

---

<sup>117</sup> Fernando Ortega, "Responsabilidad civil culposa: Glosa", video de YouTube, (2021), <https://www.youtube.com/watch?v=opy1DN2zB9M>.

<sup>118</sup> Fernando Ortega, "La orden de reintegro", video de YouTube, (2021), <https://www.youtube.com/watch?v=3tDpuVTHhtI>.

art. 32 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE.<sup>119</sup> El contenido es el establecido en el art. 34 del mismo cuerpo normativo reglamentario. De estas, el examinado puede presentar reconsideración o pagar voluntariamente dentro del plazo de 90 días, de acuerdo con el art. 34, lit. g) del Reglamento de Responsabilidades de la CGE contenido en el Acuerdo 002-CG-2025, de 22 de enero de 2025.

Ahora bien, una vez que hemos delimitado el marco conceptual y normativo del control ejercido por la CGE, así como las principales características del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad civil culposa, nos corresponde ahora examinar, sobre tales previsiones normativas y teóricas, cómo dicho marco se proyecta en la práctica administrativa concreta y si las actuaciones del órgano de control se ajustan efectivamente a los estándares constitucionales y procesales del debido proceso. En tal sentido, el siguiente capítulo se orientará al análisis de las vulneraciones identificadas en las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa, a partir del estudio de los casos seleccionados, con el propósito de evidenciar los vicios procedimentales que comprometen la validez del acto administrativo y sus consecuencias jurídicas.

---

<sup>119</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 32.



## **Capítulo segundo.**

### **Debido proceso y vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa**

El debido proceso es una garantía procesal que conforma el sistema procesal por medio del cual se realiza la justicia. Se encuentra tipificado y descrito en el art. 76 de la CRE.<sup>120</sup> Trata de las seguridades o mecanismos jurídicos concedidos para impedir que el goce efectivo de los derechos fundamentales de los que gozan todos los ciudadanos, sean quebrantados por el ejercicio del poder estatal, ya sea limitando ese poder o repeliendo el uso indebido del mismo (desvío o abuso del poder). El debido proceso debe estar asegurado en todo proceso en el que se decidan sobre derechos y obligaciones,<sup>121</sup> que supone otorgar ciertas garantías básicas al administrado, las detalladas en el art. 76 de la norma constitucional citada; además, establece un marco normativo para garantizar procesos justos e imparciales. Los poderes públicos deben observar estrictamente tanto el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, como los derechos de las partes y la seguridad jurídica, porque esto otorga certeza al individuo respecto de que su situación jurídica no será modificada caprichosamente y que se respetarán los procedimientos previamente establecidos por la autoridad competente, esto con el fin de evitar la arbitrariedad y el abuso de poder.

El debido proceso se encuentra rodeado de una serie de normas procesales consagradas en principios como: i) simplificación; ii) uniformidad; iii) eficacia; iv) inmediación; v) celeridad; y, vi) economía procesal. (art. 169 CRE).<sup>122</sup> También se encuentra englobado y fundamentado en una serie de reglas constitucionales de garantía, o de un conjunto de reglas de trámite. La legislación procesal configura el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento. Existen varias sentencias constitucionales emitidas por la CCE que analizan el debido proceso, su objeto y su alcance, por ejemplo: i) sentencia 740-12-

---

<sup>120</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76 .

<sup>121</sup> Rafael Oyarte, *Debido Proceso*, Tercera Edición (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 61.

<sup>122</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 169 .

EP/20, de 07 de octubre de 2020;<sup>123</sup> ii) sentencia 546-12- EP/20, de 08 de julio de 2020;<sup>124</sup> iii) sentencia 797-14-EP, de 19 de mayo de 2020;<sup>125</sup> iv) sentencia 4-19-RP/21, de 21 de julio de 2021;<sup>126</sup> v) sentencia 785-17-EP/22, de 01 de junio de 2022;<sup>127</sup> vi) sentencia 2791-17-EP/23, de 19 de abril de 2023;<sup>128</sup> y, vii) sentencia 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) consagra el Debido Proceso en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>129</sup> que consagra un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según dicha Convención. Esta Corte IDH ha desarrollado el concepto de *debido proceso legal*, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de una persona cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esto guarda relación con el art. 46.2.a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),<sup>130</sup> sobre el agotamiento de la jurisdicción interna excepto cuando no exista protección de los derechos alegados como violados en la legislación interna del Estado.<sup>131</sup> El art. 46.2.b es aplicable en aquellos casos en los cuales sí existen los recursos de la jurisdicción interna pero su acceso se niega al individuo o se le impide agotarlos. Estas disposiciones se

<sup>123</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 740-12-EP/20”, 7 de octubre de 2020, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOiczZTFiYzhiNi01MjRkLTQxOWUtODM5Yy1kNDlkMjIzODNkNjgucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOiczZTFiYzhiNi01MjRkLTQxOWUtODM5Yy1kNDlkMjIzODNkNjgucGRmJ30=).

<sup>124</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 546-12- EP/20”, 8 de julio de 2020, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidIMTdlNGY1MC03NjhmLTRhZjltOWNmZS1jMTY3ZDc5NjRIOTQuCGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidIMTdlNGY1MC03NjhmLTRhZjltOWNmZS1jMTY3ZDc5NjRIOTQuCGRmJ30=).

<sup>125</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 797-14-EP”, 19 de mayo de 2020, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2MGU0MWQyOC1iMmRILTRkZjYtODliOC1mODVmNTJhZjJmNzducGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2MGU0MWQyOC1iMmRILTRkZjYtODliOC1mODVmNTJhZjJmNzducGRmJ30=).

<sup>126</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 4-19-EP/21”, 21 de julio de 2021, [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlYzFhOTNhYS05MTE0LTQ0OTAtYWNhOS1kNjVINjE0NzYzYjIucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlYzFhOTNhYS05MTE0LTQ0OTAtYWNhOS1kNjVINjE0NzYzYjIucGRmJ30=).

<sup>127</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional Caso No. 785-17-EP/22”, 1 de junio de 2022, [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/SENTENCIA%20785-17-EP22.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/SENTENCIA%20785-17-EP22.pdf).

<sup>128</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Caso No. 2791-17-EP/23”.

<sup>129</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José'", 18 de julio de 1978, art. 8.

<sup>130</sup> *Ibid.*, art. 46.2 a).

<sup>131</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías judiciales en estados de emergencia, arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos", Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 27 y 28, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1264.pdf>.

aplican, entonces, cuando los recursos internos no pueden ser agotados porque no están disponibles bien por una razón legal o bien por una situación de hecho.<sup>132</sup>

La Corte IDH también considera que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, debe emitir resoluciones apegadas al debido proceso, más cuando estas vayan a determinar derechos y obligaciones de las personas. En consecuencia, el debido proceso implica competencia del tribunal que escuchará y juzgará a las partes procesales; e, independencia e imparcialidad del mismo que debe actuar dentro de los términos legales establecidos para el efecto y siempre apegado al procedimiento propio de cada proceso. La Corte IDH menciona que el debido proceso se encuentra ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, una solución justa.

La CGE suele vulnerar el art. 76 de la CRE que describe el derecho al debido proceso, entre otras garantías las descritas en el núm. 1 cuando el equipo auditor, como autoridad delegada de control, no ha respetado el cumplimiento de las normas (cumplimiento normativo) o las garantías del derecho de defensa, por ejemplo, cuando el examinado comparece con abogado defensor y fija como casillero judicial electrónico el correo del abogado defensor, pero la CGE hace sus notificaciones electrónicas al correo del examinado y no del abogado defensor; o, cuando tampoco respeta la observancia del trámite propio de cada procedimiento administrativo, la reserva de ley, etc. Por ejemplo, en la predeterminación de responsabilidad civil culposa, el examinado tiene un plazo de 60 días para contestarla<sup>133</sup> y la resolución debe expedirse dentro del plazo de 180 días, contados desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación,<sup>134</sup> pero suele ocurrir que, las notificaciones que confirman las glosas se las hacen luego de los indicados 180 días, es decir, cuando estaba ya caducada la facultad sancionatoria del ente de control.

---

<sup>132</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ficha Técnica: Excepciones al agotamiento de los recursos internos”, accedido 25 de septiembre de 2025, [https://www.corteidh.or.cr/ver\\_ficha\\_tecnica\\_opinion.cfm?nId\\_Ficha=29&lang=es#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2046.2.,para%20proteger%20los%20derechos%20violados](https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica_opinion.cfm?nId_Ficha=29&lang=es#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2046.2.,para%20proteger%20los%20derechos%20violados).

<sup>133</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 53, núm.1.

<sup>134</sup> *Ibid.*, art. 56.

Con motivo de vicios de procedimiento, entre ellos el que se deja expuesto, a continuación, se incorpora un cuadro en el que consta a nivel nacional el número de demandas subjetivas que se han presentado en contra de la CGE (v. Tabla 2), en el período comprendido entre el 1 de enero al 8 de agosto de 2025. Debe considerarse que prácticamente se trata del primer semestre del año 2025, pues el período de tiempo evaluado incorpora las vacaciones judiciales de enero y agosto de cada año. Como se evidencia en el cuadro que sigue, el número de demandas por tribunal debería preocuparnos porque las acciones contra la CGE por parte de los examinados son bastante considerables, lo cual además tiene colapsado el Tribunal Contencioso Administrativo, en el que se espera hasta dos años para recibir fecha de audiencia preliminar y un año más para la audiencia definitiva.

**Tabla 2: Cuadro de demandas/ Sistema Función Judicial**

Código del Tribunal	Nombre del Tribunal	No. de demandas
09802	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil, Provincia Del Guayas	398
13802	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en el cantón Portoviejo	219
17811	Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito	489
11803	Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato	198
11804	Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja	121
01803	Tribunal Distrital N. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca	150

Fuente: E-Satje, Demandas contra la CGE, 1 de enero al 8 de agosto 2025, 1575 demandas subjetivas.

Elaboración propia.

### **1. Vicios en la motivación de la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa**

La garantía de motivación se encuentra tipificada en el art. 76, núm. 7, lit. l) de la CRE<sup>135</sup> en concordancia con el art. 100 del COA<sup>136</sup> y forma parte del debido proceso. También la encontramos en el 26 de de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, como motivación de las actuaciones administrativas e implica que

<sup>135</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76, núm. 7, lit. l) .

<sup>136</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 100 .

estas se encuentren defendidas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano acreditándose la objetividad que preside su entero y completo quehacer.

Por lo que las resoluciones que emite la CGE deben estar motivadas. Cabe advertir especialmente que, copiar textualmente la norma no es motivación y peor cuando la copia textual no viene con análisis de cómo se vulneró esa norma, es decir, ¿con qué acciones u omisiones el examinado vulneró dicho precepto normativo? Un vicio, *grosso modo*, se presenta cuando existe un defecto sea en el acto, en el procedimiento, en la resolución o en la sentencia, esto por no reunir los requisitos jurídicamente exigibles.

Sobre la motivación la autora María José Mogrovejo Serna<sup>137</sup> menciona dos grandes líneas de pensamiento: i) el sicologista; y, ii) el racionalista. La primera, identifica a la motivación con los motivos que llevan a tomar las decisiones a los juzgadores. La segunda, considera que la motivación es la justificación de las razones por las cuales se toma una decisión. La CCE en sentencia constitucional 1852-21-EP/25, consideró que la garantía de la motivación constituye una regla de garantía del derecho a la defensa y, por tanto, del debido proceso. Pero, ¿qué diferencia existe entre el deber de motivación y la garantía de la motivación? La CCE en sentencia constitucional 1852-21-EP/25, ha manifestado que el deber motivación implica que los órganos estatales deben fundamentar sus decisiones con la mejor argumentación posible (correcta y bien estructurada), mientras que la garantía de motivación, exige que las decisiones públicas contengan al menos una fundamentación normativa y fáctica suficiente, asegurando que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la defensa.

Siguiendo esto, la CGE como órgano de control no solo debe cumplir con el deber de motivación sino también con la garantía de motivación, tanto en los exámenes especiales, como en las resoluciones de responsabilidad civil culposa que emita, en general en todo acto administrativo sancionatorio, es decir, no es opcional que cumpla con esto, sino que debe hacerlo bajo pena de nulidad del acto administrativo por falta de motivación (art. 105<sup>138</sup> del COA en concordancia con el art. 76, núm. 7, lit. l) de la CRE). La CCE, en la misma sentencia constitucional 1852-21-EP/25, también recordó que los dos únicos escenarios en los que se vulnera la garantía de la motivación son: (i) inexistencia de motivación, cuando no hay fundamentación normativa o fáctica

---

<sup>137</sup> María José Mogrovejo Serna, “La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional” (Tesis de maestría. Universidad Internacional del Ecuador, 2023), <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/5908>.

<sup>138</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 105.

suficiente; y, (ii) insuficiencia de motivación, cuando la fundamentación existe, pero no cumple con el estándar requerido.

Entonces, tanto un procedimiento como una resolución o sentencia deben tener una motivación correcta y suficiente,<sup>139</sup> a tono con el estándar de suficiencia que implica la obligación que tienen todos los órganos públicos de fundamentar sus decisiones con las mejores razones y conocimientos, es decir, con aquella motivación entendida como la mejor y posible conforme al derecho y una fundamentación fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible frente a los hechos del caso. Esta motivación es la encaminada a garantizar el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa, bajo pena de nulidad.<sup>140</sup> Pero, ¿cuándo la motivación es correcta? Es correcta cuando tiene una estructura mínimamente completa, es decir, compuesta por dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente, y ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>141</sup> ¿Y qué funciones tiene la motivación? Tiene 2 funciones: i) función endoprosesal y, ii) función extraprosesal.

La primera, tiene como objetivo informar a las partes procesales los motivos por los cuales se dictó el fallo para que las partes procesales ejerzan su derecho de impugnación frente a la resolución o sentencia emitida, afectando de esta forma directamente al órgano jurisdiccional que ha emitido una decisión, toda vez que permite un mayor control sobre aquella por el órgano jurisdiccional *ad quem*. Esta función permite a las partes tener conocimiento de los motivos que obligaron al juez a tomar la decisión dictada en el fallo y poder recurrir ante instancias superiores, en las cuales el juez superior, podría verificar el cumplimiento de la norma (debido proceso) a través de la motivación otorgada en la resolución.<sup>142</sup> En la segunda, por su parte, se deben publicitar los motivos por los cuales se dicta una resolución o sentencia, otorgando un verdadero control generalizado y difuso de las resoluciones judiciales, esto permite que haya un control social, del pueblo poniendo a la luz las actuaciones y decisiones del poder jurisdiccional.

La CCE, en la sentencia constitucional 985-12-EP/20,<sup>143</sup> de 29 de julio de 2020, determinó que el derecho a la motivación debe cumplir como mínimo con dos parámetros:

---

<sup>139</sup> Manuel Atienza Rodríguez, *Curso de Argumentación Jurídica* (España: TROTTA, 2013), <https://www.rpguayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/CURSO-DE-ARGUMENTACION-JURIDICA-MANUEL-ATIENZA.pdf>.

<sup>140</sup> Mogrovejo Serna, "La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional".

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 985-12-EP/20*, 29 de julio de 2020.

i) con la enunciación de las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; y, ii) con la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho; *ergo*, copiar textualmente las normas y no explicar su pertinencia no alcanza para una motivación suficiente. La CCE, en la sentencia constitucional 1320-13-EP/20,<sup>144</sup> de 27 de mayo de 2020, manifestó además que la inexistencia motivacional ocurre cuando no existe un argumento mínimo necesario para que una sentencia sea considerada motivada, esto porque la insuficiencia radical lo impidió. La CCE, asimismo, en la sentencia constitucional 1906-13-EP/20,<sup>145</sup> de 05 de agosto de 2020, estableció que la suficiente motivación es una garantía constitucional que al no existir permite a la CCE declarar la vulneración de la garantía de motivación.

Ahora bien, ¿qué otros tipos de deficiencias motivacionales existen? En la aparente motivación encontramos varias deficiencias motivacionales que podrían lesionar derechos y obligaciones de las partes involucradas en un proceso judicial o administrativo, como: i) la incoherencia, ii) la inatención, iii) la incongruencia, y, iv) la incomprensibilidad. La CCE en la misma sentencia constitucional 1852-21-EP/25, también manifestó que la incoherencia (lógica o decisional), inatención, incongruencia (frente a las partes o frente al Derecho) e incomprensibilidad, vienen a ser indicadores de que la garantía de la motivación podría haber sido vulnerada, pero eso dependerá del vicio de que se trate: por ejemplo, cuando una decisión del poder público incurre en los vicios de incoherencia decisional o de incongruencia, necesariamente se vulnera la garantía de la motivación; mientras que, en el caso de que una decisión del poder público incurra en los vicios de incoherencia lógica, inatención o incomprensibilidad, no necesariamente se vulnera la garantía de la motivación, sino que esta se produce cuando eliminados los enunciados viciados, los restantes no bastan para que la argumentación sea suficiente.

Estas deficiencias motivacionales o vicios, están encaminados al entendimiento de la decisión, para que pueda por lo menos efectuarse un examen de suficiencia de argumentos. Por ello, conviene ahondar en las deficiencias motivacionales que ocurren por razones de incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad.

---

<sup>144</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1320-13-EP/20*, 27 de mayo de 2020.

<sup>145</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1906-13-EP/20*, 5 de agosto de 2020.

La incoherencia en la motivación (lógica o decisional)<sup>146</sup> se da cuando de la lectura de la resolución o sentencia se evidencian enunciados incoherentes que no guardan relación entre sí y que no permiten que haya una fundamentación suficiente. La CCE ha identificado dos supuestos al respecto: i) la incoherencia lógica,<sup>147</sup> cuando en la fundamentación fáctica y jurídica se produce una contradicción entre los enunciados que las componen (un enunciado afirma una cosa y el otro lo niega), es decir, se da cuando ocurren enunciados contradictorios, por lo que no se logra configurar una motivación suficiente, vulnerando la garantía de motivación, pero si el juzgador logra configurar una motivación suficiente -dejando de lado los postulados contradictorios-, no se vulnera la garantía en cuestión; y, ii) la incoherencia decisional,<sup>148</sup> cuando existe inconsistencia entre la conclusión de la argumentación y la decisión, es decir, se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida; esta incoherencia siempre vulnera la garantía de motivación. Por ello, si una sentencia es declarada nula, sus argumentos no sirven para fundamentar la decisión de un recurso.

La CCE, en su sentencia constitucional 2461-17-EP/22,<sup>149</sup> de 20 de abril de 2022, realizó un análisis *in extenso* sobre la incoherencia lógica. En cambio, en la sentencia constitucional 1137-11-EP/20,<sup>150</sup> de 26 de agosto de 2020, hizo el análisis respectivo de la incoherencia decisional. Sobre este vicio de la motivación también tratan las sentencias constitucionales 1158-17-EP, de 20 de octubre de 2021 y 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025.<sup>151</sup>

La inatención en la motivación,<sup>152</sup> por su parte, se da cuando de la lectura de la resolución o sentencia se evidencia o se exponen razones que no guardan relación con el punto controvertido o el problema jurídico a resolver, no hay relación semántica (nexo causal) entre la conclusión y la argumentación. Este vicio vulnera la garantía de motivación siempre y cuando al dejar de lado las razones inatinentes no queden otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente. También vulnera el derecho al

---

<sup>146</sup> Mogrovejo Serna, “La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional”.

<sup>147</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional”, *Caso n.º 2461-17-EP/22*, 20 de abril de 2022.

<sup>148</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional”, *Caso n.º 1137-11-EP/20*, 26 de agosto de 2020.

<sup>149</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional”, *Caso n.º 2461-17-EP/22*.”

<sup>150</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional”, *Caso n.º 1137-11-EP/20*”.

<sup>151</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Constitucional”, *Caso n.º 1852-21-EP/25*”, 14 de febrero de 2025.

<sup>152</sup> Mogrovejo Serna, “La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional”.

debido proceso, sobre todo el de defensa, ya que la inatención en la explicación del punto controvertido o del problema jurídico a resolver, ocasiona los siguientes inconvenientes: i) disminuye la posibilidad de las partes de recurrir la decisión, porque genera dudas en relación con el asunto que realmente se trató en el problema jurídico a resolver; ii) obstaculiza la labor de los juzgadores superiores al generar dudas con relación al asunto del que realmente se trató en el problema jurídico; iii) promueve la arbitrariedad en la medida en que se dicta una decisión que contiene razones que no tienen que ver con el punto controvertido; y, iv) obstaculiza el entendimiento de la decisión por referirse a asuntos que no se compadecen del problema que se identifica.

Sobre la inatención en la motivación tratan las siguientes sentencias constitucionales: la 1158-17-EP, de 20 de octubre de 2021,<sup>153</sup> que tiene una regla de precedente; y, la 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025.<sup>154</sup>

La incongruencia en la motivación,<sup>155</sup> en cambio, se da cuando de la lectura de la resolución o sentencia se evidencia que una argumentación jurídica puede lucir suficiente, sin embargo, podría existir incongruencia en alguna de sus partes, por estar viciada en el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, ya que las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión. La CCE ha determinado que existe dos tipos de incongruencias. Primero, la incongruencia frente a las partes, cuando se ha dejado de contestar algún argumento de las partes o no consta en la fundamentación fáctica o jurídica, es decir, se vicia por omisión al no contestar los argumentos relevantes de las partes; pero también se puede viciar por acción, cuando se contesta dicha argumentación relevante pero mediante el uso de tergiversaciones o argumentos fuera de contexto, ocasionando que no se contesten en realidad los argumentos. Este tipo de incongruencia siempre vulnera la garantía de motivación. Y, la segunda, la incongruencia frente al derecho, cuando se ha dejado de contestar algún argumento jurídico (ley o jurisprudencia), por eso se debe abordar en la resolución todos los problemas jurídicos, si no se lo hace se vulnera la garantía de motivación. Este tipo de incongruencia se da siempre por omisión, al dejar de contestar una cuestión relacionada al derecho, ya que el sistema jurídico es relevante.

---

<sup>153</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1158-17-EP*, 20 de octubre de 2021.

<sup>154</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1852-21-EP/25*.

<sup>155</sup> Mogrovejo Serna, "La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional".

La CCE, en su sentencia constitucional 2357-17-EP/22,<sup>156</sup> de 19 de octubre de 2022, realizó un análisis sobre la incongruencia frente a las partes. En cambio, en la sentencia constitucional 1534-19-EP/22,<sup>157</sup> de 08 de diciembre de 2022, hizo un análisis particular de la incongruencia frente al derecho. Aunque al respecto conviene revisar *grosso modo* las siguientes sentencias constitucionales: 1158-17-EP, de 20 de octubre de 2021, que tiene una regla de precedente; y, la 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025, citadas anteriormente.

Y, finalmente, la incomprensibilidad en la motivación<sup>158</sup> se da cuando de la lectura de la resolución o sentencia se evidencian vicios por contener enunciados incomprensibles, que no se entienden, que pueden lucir como una motivación jurídica suficiente, pero en realidad no es más que solo apariencia, ya que los fragmentos de texto incomprensibles no sirven para fundamentar en realidad la decisión. Si un fragmento del texto es incomprensible, es decir, no es razonablemente claro para un profesional del derecho o para cualquier persona, esta incomprensibilidad es la que vulnera la garantía de motivación. La CCE, en su sentencia constitucional 1320-13-EP/20,<sup>159</sup> de 27 de mayo de 2020, realizó un análisis *in extenso* sobre la incomprensibilidad en la motivación.

## **2. Otros vicios vinculados a la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa**

Concluido el análisis de los vicios de motivación que afectan a las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa, resulta necesario ampliar el examen hacia otros defectos procedimentales que, aun cuando no se proyectan directamente sobre la estructura argumentativa del acto administrativo, inciden de manera decisiva en su validez y legitimidad. En efecto, la observancia del debido proceso no se agota en el deber de motivar adecuadamente las decisiones, sino que comprende un conjunto de garantías sustantivas y procedimentales -como el derecho a la defensa, la imparcialidad, la debida diligencia y la seguridad jurídica- cuya inobservancia puede generar, de forma autónoma o concurrente, la nulidad del acto administrativo.

---

<sup>156</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 2357-17-EP/22*, 19 de octubre de 2022.

<sup>157</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 1534-19-EP/22*, 8 de diciembre de 2022.

<sup>158</sup> Mogrovejo Serna, "La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional".

<sup>159</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 1320-13-EP/20*.

El debido proceso las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en los ordenamientos jurídicos de cada país miembro, tipificado en el numeral 24 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013.

En consecuencia, a continuación examinaremos aquellos otros vicios que se manifiestan en la tramitación y emisión de las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa, con el fin de ofrecer una visión integral de las vulneraciones al debido proceso identificadas en los casos analizados.

### **2.1. Vicios respecto del principio procesal de debida diligencia**

El principio procesal de debida diligencia se encuentra tipificado en el art. 75 de la CRE.<sup>160</sup> Este es un principio que debe respetarse en todo momento de la tutela judicial efectiva y se relaciona estrechamente con otros principios procesales que rigen la actuación judicial, tales como: la celeridad y la inmediación.

Con relación a la *celeridad*, se encuentra tipificada en el numeral 21 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, manifiesta que las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable.

Se entiende como el cumplimiento ágil y pronto que debe tener la administración pública de sus funciones, para garantizar el debido proceso y el acceso a la justicia, mediante el cual se posibilita el reconocimiento de un derecho dentro de un proceso ordenado por etapas.

Con relación a la *inmediación*, obliga al juez a presenciar todo acto procesal, toda audiencia y diligencia que le permita percibir, recibir y efectuar la valoración de todos los elementos que incidan en el proceso. El sistema procesal oral implica en vía judicial la interacción del juez en la recepción de la prueba, las partes, testigos y peritos, permitiendo una decisión judicial, con la información de calidad obtenida en la audiencia. En vía administrativa la autoridad administrativa también conoce prueba y resuelve y debería apearse, en lo posible y a tono con su naturaleza, al proceder previsto para las actuaciones judiciales.

La debida diligencia debe estar vinculada a una garantía del debido proceso o a un derecho específico, sin esto la invocación de la vulneración de debida diligencia constituiría un mero incumplimiento de un deber por parte de los servidores judiciales que no implica necesariamente una violación de derechos excepto cuando se vulnere el debido proceso. Por ejemplo, si se irrespeta el componente de tutela judicial efectiva se irrespeta la debida diligencia, porque estas se encuentran inevitable e indiscutiblemente interrelacionadas.

La debida diligencia incluye: i) la obligación de observar las garantías del debido proceso; ii) actuar de forma cuidadosa en la tramitación de las causas; y, iii) velar porque

---

<sup>160</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 75.

en todo proceso las personas reciban una respuesta oportuna. En esta garantía deben observarse todos los requisitos que garanticen una protección, un aseguramiento o que hagan valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la apropiada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial o administrativa.

Esta garantía enuncia un deber no un derecho: el deber de cuidado en la tramitación de una causa o procedimiento. La debida diligencia, como los otros principios procesales, se considera un eje transversal y su vulneración será considerada siempre que esté analizada en conjunto con un derecho o una garantía procesal. El principio de debida diligencia en definitiva constituye el respeto de las reglas procesales aplicadas a lo largo del proceso judicial o administrativo, por medio del cual, se garantiza las mínimas condiciones para que las partes puedan asegurarse de parte del órgano jurisdiccional/órgano administrativo una adecuada tutela de sus derechos e intereses.

Por ello, la debida diligencia debe estar presente en todas las etapas de la administración de justicia y es deber de los operadores de justicia garantizarla, deber que se extiende a todos los servidores públicos e instituciones públicas. En tal sentido, debe analizarse la debida diligencia como componente del derecho al debido proceso en la garantía de defensa y en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva. Así lo estableció la sentencia constitucional 2461-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, en su párr. 24. *Ergo*, la CGE lo que debe hacer es garantizar el debido proceso en la sustanciación de los exámenes especiales, precautelando así el debido proceso en la garantía de defensa y la tutela judicial efectiva, caso contrario, los vicios respecto del principio procesal de debida diligencia, concluirán en un quebrantamiento al debido proceso.

La CCE, asimismo ha analizado la debida diligencia y su relación con el debido proceso en varias de sus sentencias. Por ejemplo, en las sentencias: i) 2461-17-EP/22, de 20 de abril de 2022;<sup>161</sup> ii) 285-16-EP/21, de 28 de abril de 2021;<sup>162</sup> y, iii) 86-15-EP/20, de 09 de septiembre de 2020.<sup>163</sup>

## **2.2. Vicios respecto de la tutela judicial efectiva y el principio de acceso a la justicia**

---

<sup>161</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 2461-17-EP/22*.

<sup>162</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 285-16-EP/21*, 28 de abril de 2021.

<sup>163</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 86-15-EP/20*, 9 de septiembre de 2020.

La tutela judicial efectiva o principio de acceso a la justicia<sup>164</sup> se encuentra tipificada en el art. 75 de la CRE<sup>165</sup> y es un mecanismo que permite a todas las personas acceder sin obstáculos a una justicia diligente a través de una autoridad imparcial; a conseguir una resolución fundada y motivada en derecho, que sea respetada por todas las instituciones y autoridades públicas; y, a obtener la ejecución de la sentencia y a ejercitar los recursos que legalmente se encuentren previstos para hacer valer sus pretensiones. Constituye así, el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los cauces procesales y con unas garantías mínimas se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones de las partes. Este se compone de tres supuestos.<sup>166</sup>

*En primer lugar*, el acceso a la administración de justicia, que implica el acceso a esta y en las distintas etapas del proceso, se vulnera cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta por parte del organismo judicial. La CCE ha manifestado que no solo es avalar el acceso a la administración de justicia, sino también es atender y responder motivadamente las peticiones que hagan las partes, evitando que estas queden en indefensión. La tutela judicial efectiva reconoce a las partes procesales de un proceso el derecho a obtener una solución al conflicto, problema o litigio presentado, esto es mediante la emisión por parte de la autoridad competente de una sentencia o resolución que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada. En consecuencia, en la vía administrativa equivale al derecho que tienen las personas para exigir en vía jurisdiccional se proteja de forma inmediata sus derechos, cuando estos son amenazados o vulnerados, mediante el cumplimiento del debido proceso. Y se garantiza cuando el proceso es sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita, asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto final se obtenga una decisión debidamente fundamentada en derecho.

*En segundo lugar*, la observancia de la debida diligencia, que implica no solo el deber de los administradores de justicia de tramitar las causas puestas a su conocimiento en un plazo razonable, sino también el respeto y protección de las garantías del debido proceso en su actividad jurisdiccional. Y, *en tercer lugar*, la ejecución de la decisión, que implica, por su parte, la no existencia de elementos para asumir que podrían existir

---

<sup>164</sup> Corral Rosales, "El derecho a la tutela efectiva", *El derecho a la tutela efectiva*, 23 de septiembre de 2021, <https://corralrosales.com/el-derecho-a-la-tutela-efectiva/>.

<sup>165</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 75.

<sup>166</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 889-20-JP/21*, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

cuestionamientos respecto de la ejecución de la resolución o sentencia impugnada. Así, el derecho a la tutela judicial implica también un ejercicio de argumentación, que termina en motivación. Es una muestra de la necesidad de que todas las decisiones de los poderes públicos, en especial, las judiciales, estén encaminadas a la fundamentación suficiente de la premisa fáctica y la fundamentación suficiente de la premisa normativa. Es así que, el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida de que las circunstancias particulares lo acrediten, complementa a la garantía de motivación. De ahí que, los vicios de motivación y los que pudiesen generarse respecto de la debida diligencia en los procedimientos que realiza la CGE pueden desencadenar, asimismo, en vicios del principio de acceso a la justicia y en consecuencia, en el quebrantamiento del debido proceso.

La CCE ha analizado la tutela judicial efectiva y su relación con el debido proceso en varias de sus sentencias, entre otras: i) la sentencia 28-15-EP/20, de 22 de julio de 2020;<sup>167</sup> ii) la sentencia 1874-15-EP/20, de 02 de diciembre de 2020;<sup>168</sup> iii) la sentencia 934-09-EP/20, de 30 de septiembre de 2020;<sup>169</sup> iv) la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021; y, v) la sentencia 1318-19-EP/23, de 23 de agosto de 2023.<sup>170</sup>

También tenemos la tutela administrativa efectiva y consiste en que la sustanciación del procedimiento administrativo la Administración sea sometido plenamente a legalidad, gestionando que el ciudadano interesado pueda encontrarse en situación de indefensión, así lo establece el numeral 27 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013.

### **2.3. Vicios respecto del derecho a ser juzgado en un plazo razonable**

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable se encuentra tipificado en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>171</sup> es el componente principal de la debida diligencia, del debido proceso y de la tutela judicial efectiva. Implica que el

---

<sup>167</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 28-15-EP/20*, 22 de julio de 2020.

<sup>168</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1874-15-EP/20*, 2 de diciembre de 2020.

<sup>169</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 934-09-EP/20*, 30 de septiembre de 2020.

<sup>170</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1318-19-EP/23*, 23 de agosto de 2023.

<sup>171</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José'", art. 8, núm. 8.1.

juzgamiento de una persona, examinado o enjuiciado, dentro de un proceso no se torne largo. La Corte IDH, en el caso *Montesinos Mejía vs. Ecuador*, sentencia de 27 de enero de 2020, párr. 179, determinó que la evaluación del plazo razonable en los procesos penales se debe analizar, en cada caso, en relación con la duración total del proceso y, para ello, deben considerarse cuatro elementos: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Y estos elementos también pueden ser referentes en el tema administrativo sancionatorio.

Con respecto al debido proceso implica que las partes intervinientes de un proceso administrativo o judicial no sean sometidas a una espera indefinida antes de obtener una resolución o sentencia. Por ejemplo, en el caso de la CGE, en vía administrativa, cuando los examinados presentan recurso de revisión, dentro del plazo de 60 días, contados a partir de la fecha en la que fueron notificados, la CGE tiene un plazo de 30 días para resolver el recurso (art. 61 LOCGE),<sup>172</sup> el cual nunca es respetado. La Corte IDH, dentro del caso *Vásquez Durand y otros vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. sentencia de 15 de febrero de 2017,<sup>173</sup> ha mencionado que la demora prolongada es una violación de las garantías judiciales, en consecuencia, en Ecuador deberíamos comprenderlo integrado al debido proceso, la debida diligencia y la seguridad jurídica.

Así por ejemplo, el examinado presentó un recurso de revisión amparado en el art. 60 de la LOCGE,<sup>174</sup> el 15 de noviembre de 2021, respecto de la Resolución de Responsabilidad Civil No. 20510 DNR, de fecha 15 de septiembre de 2021; la CGE contestó el recurso mediante la Resolución 003959- DNRR, de 13 de diciembre de 2022 que fue notificada al actor en su domicilio, el 25 de abril de 2023, mediante la cual en su núm. 1, declaró la caducidad del organismo técnico de control (con base al precedente jurisprudencial 12-2012 de la Corte Nacional de Justicia) para pronunciarse sobre la responsabilidad civil del recurrente, por el valor de USD. \$16.244,70, determinada en el Resolución 20510, de fecha 15 de septiembre de 2021. Desde que el administrado presentó el recurso de revisión hasta que la CGE contestó, pasaron 1 año 1 mes cuando

---

<sup>172</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 61.

<sup>173</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Sentencia de 15 de febrero de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", caso *Vásquez Durand y otros vs. Ecuador*, 15 de febrero de 2017, párr. 159, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_332\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_332_esp.pdf).

<sup>174</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 60.

la CGE solo tenía un plazo de 30 días, de acuerdo con el art. 61 de la LOCGE.<sup>175</sup> Paralelamente, el administrado como no tuvo respuesta al recurso interpuesto, presentó una demanda subjetiva en el Tribunal Contencioso Administrativo, pero antes de que ocurra la audiencia preliminar en dicho tribunal, la CGE emitió la Resolución 003959-DNRR, por lo que el administrado terminó desistiendo de la demanda.

Cabe indicar además, que este derecho busca también evitar la indefensión, ya que implica que si llegase a existir un plazo excesivo esto podría causar indefensión por el paso del tiempo porque las pruebas podrían desaparecer o los recuerdos desvanecerse. Así, en el caso descrito, el administrado-examinado sufrió indefensión porque su recurso fue resuelto 1 año 1 mes después de interpuesto, es más, tuvo que presentar una demanda subjetiva en el Tribunal Contencioso Administrativo. Finalmente, conviene también advertir que este derecho, con respecto a la celeridad, garantiza la eficacia de la justicia, lo cual incluye tanto la vía administrativa como el acceso a la tutela judicial efectiva. Y nos referimos, por ejemplo, a la celeridad en la tramitación de un recurso administrativo, como lo es el recurso de revisión que presentan los administrados amparados en la LOCGE, para impugnar actos administrativos.

La CCE, ha analizado el derecho a ser juzgado en un plazo razonable en sus sentencias constitucionales: i) 3109-21-EP/24,<sup>176</sup> de 19 de septiembre de 2024; y, ii) 22-20-CN/24, 5 de diciembre de 2024.<sup>177</sup>

#### **2.4. Vicios respecto de la seguridad jurídica**

La seguridad jurídica se encuentra tipificada en el art. 82 de la CRE<sup>178</sup> y en el numeral 15 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, que implica que la Administración Pública se somete al Derecho vigente en cada momento, sin opción a que se pueda modificar arbitrariamente las normas jurídicas.

Esta se vulnera cuando existe una inobservancia del ordenamiento jurídico que resquebraja preceptos constitucionales y el derecho a la motivación, esto por existir una

---

<sup>175</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 61.

<sup>176</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 3109-21-EP/24*, 19 de septiembre de 2024.

<sup>177</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 22-20-CN/24*, 5 de diciembre de 2024.

<sup>178</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

fundamentación normativa y fáctica insuficiente. La seguridad jurídica va de la mano con el principio de legalidad, debida diligencia e imparcialidad como garantías del debido proceso. El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas, como lo determina la CCE en su sentencia constitucional 2913-17-EP/23, de 09 de febrero de 2023, párr. 37. Esta debe ser estrictamente observada por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por una autoridad competente para evitar la arbitrariedad. Debe ser entendido como un derecho encaminado a salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el art. 11 de la CRE.<sup>179</sup>

Pero, ¿cuáles son los elementos o componentes de la seguridad jurídica? Son tres: i) la previsibilidad; ii) la certeza de las normas; y, iii) la no arbitrariedad. Con relación a la previsibilidad, esta nos permite generar expectativas legítimas sobre las consecuencias de sus actos y la respuesta de las autoridades. Los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no serán alteradas, para lo cual se debe contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Con relación a la certeza de las normas, se relaciona con un mínimo de estabilidad que tienen los titulares del derecho respecto a su situación jurídica, en razón de los hechos ocurridos en el pasado. También es conocida como confiabilidad y está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. Y con relación a la no arbitrariedad, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de los preceptos legales.

Por ejemplo, la CGE en algunos casos sanciona por omisión, esto de acuerdo con el art. 233 CRE,<sup>180</sup> pero muchos de los examinados sancionados no omitieron funciones. Esto pasa porque la CGE no revisa los Estatutos Orgánicos de Procesos de cada institución ni el manual de funciones, en los que están, por un lado, las normas de control interno y por otro el Estatuto y manual de funciones.

En el caso de la resolución administrativa de sanción administrativa 060517, de fecha 17 de marzo de 2021, sobre el Informe de Examen Especial DAI-AI-0803-2016,

---

<sup>179</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

<sup>180</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 233.

efectuado al “Proceso de recepción, transferencias y control de las existencias de ayudas insumos y accesorios para compensar discapacidades de las bodegas de SETEDIS Región Sierra”, en la Secretaria Técnica de Discapacidades, actual Secretaria Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades, por el periodo comprendido entre el 13 de junio de 2013 y el 31 de diciembre de 2015, realizado con cargo al Plan Operativo de Control del año 2016, de la Auditoría Interna de la Entidad, por ejemplo, en cumplimiento a la orden de trabajo 0001-SETEDIS-AI-2016, de fecha 18 de enero de 2016, se predeterminó la responsabilidad administrativa culposa por USD. \$3.180, en contra del Director de Respuesta por haber omitido funciones de Bodega, cuando esta área administrativa de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, emitido mediante Resolución STD-INICIAL-2013, de fecha 25 de junio de 2013, y también con el Reglamento General Sustitutivo de Bienes del Sector Público publicado en el Registro Oficial 378, de fecha 17 de octubre de 2006 y vigente al 13 de junio de 2013, se encontraba bajo la Dirección Administrativa que nada tenía que ver con la Dirección de Respuesta, pese a eso por omisión de funciones que no tenía el examinado le pusieron como multa el valor de USD. \$3.180.

Cabe advertir que la CCE ha señalado que es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente para concluir en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica. La CCE se ha referido al respecto y ha analizado lo que se corresponde con la seguridad jurídica en las siguientes sentencias: i) 2913-17-EP/23, de 09 de febrero de 2023;<sup>181</sup> ii) 2403-19-EP/22, de 12 de enero de 2022;<sup>182</sup> iii) 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022;<sup>183</sup> iv) 2246-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022;<sup>184</sup> y, v) 1-16-IS/21, de 07 de julio de 2021.<sup>185</sup>

## 2.5. Vicios respecto del principio de legalidad o juridicidad

---

<sup>181</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 2913-17-EP/23*, 9 de febrero de 2023.

<sup>182</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 2403-19-EP/22*, 12 de enero de 2022.

<sup>183</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 361-17-EP/22*, 14 de septiembre de 2022.

<sup>184</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 2246-17-EP/22*, 14 de septiembre de 2022.

<sup>185</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso n.º 1-16-IS/21*, 7 de julio de 2021.

Este derecho y principio fundamental ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales emitidos respecto de derechos humanos, como en el art. 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>186</sup> art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>187</sup> y art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>188</sup> También lo ha reconocido nuestra CRE en su art. 76, núm. 3.<sup>189</sup> Sobre este derecho descansa la seguridad jurídica. El COA lo regula en su art. 14,<sup>190</sup> en el que establece que la actuación administrativa se somete a la CRE, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al COA. En Ecuador, la potestad sancionadora posee legalidad y legitimidad, verificándose una estrecha relación entre estos principios y la determinación de la responsabilidad administrativa y el correspondiente castigo o sanción.<sup>191</sup> Este principio es fundamental para un estado de derecho como el que posee Ecuador porque limita el poder del Estado para evitar abusos y arbitrariedades y proteger los derechos de los ciudadanos, en cuyo caso, la administración pública, bajo el mandato de este, debe tener actuaciones responsables y transparentes. Para el autor Rafael Oyarte,<sup>192</sup> este principio -respecto de la problemática que es objeto de la presente investigación- se deriva de dos vertientes: i) la legalidad en la tipificación de infracciones; y, ii) la legalidad en el establecimiento de sanciones.

La legalidad en la tipificación de infracciones implica la descripción y definición de una conducta, de manera clara y precisa con el objeto de que se constituya una infracción y se le asigne una sanción. Para esto primero, hay que identificar una conducta que implica la determinación de acciones, comportamientos o conductas específicas que se encuentren prohibidas. En segundo lugar, debería existir una descripción detallada de tales acciones, comportamientos o conductas que se encuentran prohibidas; y en tercer lugar, debería existir la imposición de una sanción. La legalidad en el establecimiento de sanciones, por su parte, nace de la potestad de la Asamblea Nacional, de acuerdo con el

---

<sup>186</sup> ONU Asamblea General, "Declaración Universal de Derechos Humanos", 1948, art. 11.2, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

<sup>187</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José'", art. 9.

<sup>188</sup> ONU Asamblea General, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", 16 de diciembre de 1966, art. 15, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

<sup>189</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76, núm. 3.

<sup>190</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 14.

<sup>191</sup> Luis Alfonso Miño Morales y Ángel Oswaldo Sisalema Carrillo, "La acción u omisión culposa de los servidores de la administración pública como sujetos de responsabilidad", *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas* 5, n.º 3 (2022): 202, <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/419/417>.

<sup>192</sup> Oyarte, *Debido Proceso*, 65.

art. 132, núm. 2 de la CRE,<sup>193</sup> que indica que puede tipificar infracciones y establecer sanciones. En el procedimiento administrativo sancionador la importancia del principio de legalidad se da porque tanto las infracciones como las sanciones deben estar previstas y reguladas en una norma legal, en este caso, en la LOCGE, que se complementa con el respectivo Reglamento.

Además, este principio obliga a la administración el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, a sus propias normas y reglamentos. Por supuesto implica la supremacía de la CRE y la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos, por lo que, todas las actuaciones de los poderes públicos deben ser legitimadas y estar previstas por la ley, misma que es el único mecanismo de atribución de potestades a la administración.<sup>194</sup>

También existe el principio de reserva de ley (art. 132 CRE<sup>195</sup> y art. 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>196</sup>) y tiene su origen en el principio de legalidad, que establece que ciertas materias no deben ser reguladas por leyes de inferior jerarquía, como reglamentos u ordenanzas. En este caso, las responsabilidades y sanciones en materia de control gubernamental nacen solo de la LOCGE. El principio de reserva de ley es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan las infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la CRE, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el art. 132 núm. 2 de la CRE.<sup>197</sup> Cabe señalar, además, que existe reserva de ley absoluta y relativa.

La reserva absoluta se produce cuando la ley no permite colaboración reglamentaria alguna; en cambio, la reserva relativa se produce cuando se permite la colaboración reglamentaria, como lo establece la sentencia constitucional 009-17-SIN-CC, caso 0011-16-IN, de 12 de abril de 2017 (p. 17). Entonces para que la tipificación de infracciones en vía administrativa, vía reglamento no vulnere el principio de reserva de ley, debe existir una autorización normativa (remisión) a favor de la administración.<sup>198</sup> La CRE menciona que existen leyes orgánicas y ordinarias, claramente establecidas en el

---

<sup>193</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 2.

<sup>194</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 0011-16-IN*, 12 de abril de 2017, 17 y 18.

<sup>195</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 132 .

<sup>196</sup> ONU Asamblea General, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", art. 2.

<sup>197</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*.

<sup>198</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional Caso No. 0011-16-IN", 17 y 18.

art. 133<sup>199</sup> de la misma norma jurídica. La tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones se encuentra reservado constitucionalmente a ley ordinaria. (art. 133, núm. 2 CRE). Aunque en Ecuador hay muchas leyes orgánicas que tipifican infracciones y sanciones como el Código Orgánico Integral Penal o la LOCGE.

La CGE tiene, en específico, la LOCGE, donde describe la conducta de responsabilidad civil culposa en el art. 52.<sup>200</sup> Esta nace cuando de un acto administrativo emitido, se evidencia que nace una acción u omisión culposa de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, porque no se han tomado las debidas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a bienes y recursos públicos y por ello tipifica como sanción una obligación jurídica indemnizatoria, por el perjuicio económico ocasionado al Estado. En la responsabilidad civil culposa debe existir -como ya hemos dicho- impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia, pero estos presupuestos legales solo se encuentran enunciados en la LOCGE sin que se establezcan parámetros claros para cada supuesto legal tipificado en el art. 52 de la LOCGE; es decir, si bien constan no hay manera de prever objetivamente como el auditor podría comprobar que uno de los supuesto haya operado en los casos abiertos de responsabilidad civil culposa.

La CGE también tiene el Reglamento de Responsabilidades que regula el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades administrativas y/o civiles culposas y los recursos que, en sede administrativa, prevé la LOCGE (art. 1 Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025).<sup>201</sup> Ahora bien, este tipo de responsabilidades se dan o se tramitan -como ya hemos expuesto anteriormente- mediante glosas u órdenes de reintegro y se producen por la acción u omisión del examinado o sujeto de control que haya causado un perjuicio económico al Estado. Dicho perjuicio, debe derivarse del manejo de recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos, ambientales o de cualquier naturaleza (art. 6 Reglamento de Responsabilidades de la CGE, contenido en el Acuerdo 002-CG-2025)<sup>202</sup> y de las conductas u omisiones que impliquen impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia, que no han sido legalmente descritas sino solo enunciadas. Dicha indeterminación ha dado cabida a la subjetividad y ésta a la

---

<sup>199</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 133.

<sup>200</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*.

<sup>201</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*, art. 1 .

<sup>202</sup> *Ibid.*, art. 6 .

incertidumbre y a posibles distorsiones y vicios que no habría si se cumpliera como corresponde con el principio de legalidad o juridicidad.

## 2.6. Vicios respecto del derecho a la defensa

El derecho a la defensa<sup>203</sup> cuando se ve vulnerado afecta al debido proceso. Este derecho se encuentra tipificado en el art. 76, lit. a), b), c), g); h) de la CRE e implica que la parte procesal no sea privada del derecho a la defensa, es decir, de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de ser asistida por una o un profesional del derecho particular o público y de presentar argumentos y pruebas y contradecir los de la contraparte. Tanto el debido proceso como el derecho a la defensa deben ser garantizados a todas las personas que se encuentren ante un procedimiento en que se discutan sus derechos y obligaciones.<sup>204</sup> El derecho a la defensa implica que la posibilidad de ejercer este derecho no sea limitada de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento.<sup>205</sup> También asegura que cada individuo pueda participar activamente en esos procesos, protegiendo así sus derechos y libertades frente a cualquier vulneración o abuso.<sup>206</sup>

El derecho de defensa es un medio de protección dentro de un proceso judicial, que consiste en la posibilidad que tienen las partes procesales dentro de una causa para exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones materiales y jurídicas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma que a su vez se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que se obtenga una decisión motivada.<sup>207</sup> La garantía de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, implica: i) que las personas cuyos derechos se discuten, como sus defensas técnicas, tengan la oportunidad y las condiciones apropiadas para ejercer una defensa efectiva, de acuerdo a las particularidades de cada caso; ii) que la persona acusada pueda conocer oportunamente los cargos que se le imputan; iii) la posibilidad de acceder no solo al expediente sino

---

<sup>203</sup> Diana Montero y Alonso Salazar, "Derecho de Defensa en la Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Derecho de Defensa en la Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, accedido 26 de septiembre de 2025, <https://corteidh.or.cr/tablas/r32676.pdf>.

<sup>204</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 4-19-EP/21*, párr. 28.

<sup>205</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional Caso No. 987-15-EP/20", 18 de noviembre de 2020, párr. 38.

<sup>206</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional Caso No. 1084-14-EP/20", 26 de agosto de 2019, párr. 25.

<sup>207</sup> Ibid.

también a todas las piezas procesales con el fin de diseñar una estrategia de defensa, formular argumentos, pruebas y ejercer la contradicción; iv) que se tomen en consideración las circunstancias particulares de cada caso y se evalúe su impacto en los derechos de los sujetos procesales.<sup>208</sup>

No obstante, la CGE vulnera este derecho cuando hace caso omiso a la defensa técnica del examinado, no la toma en cuenta ni para notificaciones. También cuando, pese a conocer el domicilio electrónico y físico del abogado, la CGE prefiere notificar por la prensa. La CCE, ha analizado *in extenso* el derecho a la defensa en varias sentencias constitucionales, entre ellas las siguientes: i) sentencia 1084-14-EP/20, de 26 de agosto de 2019, ii) sentencia 3068-18-EP/21, de 9 de junio de 2021, iii) sentencia 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 3068-18-EP/21*, 9 de junio de 2021, párr. 55, 56 y 57.

<sup>209</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 1852-21-EP/25*.

## 2.7. Vicios respecto de la proporcionalidad de las sanciones

El principio de proporcionalidad entre las infracciones y sanciones se encuentra tipificado en el art. 76, núm. 6 de la CRE;<sup>210</sup> tanto la LOCGE como el Reglamento no establecen nada sobre la proporcionalidad. También encontramos a la proporcionalidad en el numeral 16 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, que implica que las decisiones administrativas sean adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.

El COA en su art. 16,<sup>211</sup> lo tipifica como principio y menciona que las decisiones administrativas deben ser emitidas o adoptadas con el justo equilibrio ya que no se podría limitar el derecho de las personas, imponiendo sanciones desmedidas en relación con el comportamiento previsto como infracción. Para las autoras Aguas-Almeida, C. y Molina-Andrade<sup>212</sup> la proporcionalidad debe garantizar la equidad y la justicia en el sistema sancionatorio; si hay falta de uniformidad en la proporcionalidad habrá inequidad. La proporcionalidad no solo se convierte en una garantía de justicia y equidad, sino que también contribuye a la legitimidad y aceptación de las decisiones administrativas y judiciales en el marco del debido proceso. La CCE en su sentencia constitucional 10-18-IN/21, de 29 de septiembre de 2021, estableció que la proporcionalidad es una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de la configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas (párr. 36). También evidenció los parámetros de gravedad de la conducta para distinguir infracciones leves, graves o gravísimas, señalando: la intencionalidad, la naturaleza y extensión de los perjuicios, la reincidencia y la finalidad de la regulación para el interés público (párr. 43).

La proporcionalidad busca establecer un equilibrio justo entre la infracción cometida y la sanción impuesta, el objetivo es evitar sanciones que denoten abuso del

---

<sup>210</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76, núm. 6to.

<sup>211</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 16.

<sup>212</sup> Cristina Estefanía Aguas-Almeida y Wendy Piedad Molina-Andrade, "El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano", *Digital Publisher CEIT 9*, n.º 4 (2024): 726-40, doi:<https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573>.

derecho, arbitrariedad, parcialidad y salvaguardar la legalidad y los derechos de los administrados.<sup>213</sup> La CCE ha establecido que la proporcionalidad es un principio que debe aplicarse no solo al diseño legislativo sino también cuando se aplican sanciones, que debe ser entendida como la prohibición de exceso. Quien tiene la competencia para establecer una sanción debe apreciar el daño causado por el hecho, que está vinculado al derecho afectado, la sanción a imponer y las circunstancias del supuesto infractor.<sup>214</sup> Al respecto, la CCE ha analizado el principio de proporcionalidad en sus sentencias constitucionales números: i) 60-15-EP/20, de 28 de octubre de 2020;<sup>215</sup> y, ii) 10-18-IN/21, de 29 de septiembre de 2021.<sup>216</sup>

Ahora bien, el art. 52 de la LOCGE<sup>217</sup> tipifica que para que haya responsabilidad civil culposa debe haber una acción u omisión culposa, al respecto el art. 7 del Reglamento de Responsabilidades de la CGE establece que la acción consiste en la actividad positiva ejecutada por el sujeto. Por ello, se identifica a un sujeto de responsabilidad por acción cuando se establece que un acto o hecho le es atribuible, en razón de su cargo y/o funciones. En cambio, la omisión radica en dejar de hacer algo que constituye una obligación y/o función. Para la identificación de un sujeto de responsabilidad por omisión se deben analizar las obligaciones a él asignadas, la distribución de funciones en cada entidad u organismo y las estipulaciones contractuales, según corresponda. El art. 53 de la LOCGE establece que en la responsabilidad civil culposa debe existir un perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, pero su redacción es subjetiva, porque no analiza qué implica el perjuicio económico, cuándo se considera que existe un perjuicio económico y cuál es el monto mínimo para que haya perjuicio económico.

Dentro del examen especial DPA-0015-2019,<sup>218</sup> aprobado el 30 de julio de 2019 y efectuado al expediente administrativo No. DNDL-2015-00003, acervo sucesorio de la causante señora Nacipucha Zari; y, a los ingresos y egresos de inmuebles recibidos en el Azuay por concepto de participación del Estado, mediante el trámite de expedientes

---

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 376-20-JP/21*, 21 de diciembre de 2021, párr. 115.

<sup>215</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 60-15-EP/20*, 28 de octubre de 2020.

<sup>216</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 10-18-IN/21*, 29 de septiembre de 2021.

<sup>217</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 52 .

<sup>218</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, "Examen Especial DPA-0015-2019, Contraloría General del Estado", 30 de julio de 2019, <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.

administrativos, en la Coordinación Zonal - Zona I - Centro Sur, posterior Subdirección Técnica Zonal - Zona 6, actual Coordinación Zonal - Zona 6, de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público - INMOBILIAR, actual Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público Inmobiliar, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2018, que se realizó con cargo a imprevistos del Plan de Control del año 2018, de la Unidad de Auditoría Externa de la Dirección Provincial del Azuay de la CGE y en cumplimiento a la orden de trabajo 0002-DPA-AE-2018-I, de 15 de noviembre de 2018 y modificación mediante Memorando 074-DPA-AE, de 30 de enero de 2019, que empezó con la predeterminación de Responsabilidad Administrativa Culposa 43797, de 20 de noviembre de 2020, y continuó con la predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa No. 24590 DNPR (v. Figura 3), emitida por la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa de la CGE, de 20 de noviembre de 2020, en contra del Subdirector Técnico de Gestión de Bienes / Delegado del Director General de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, se emitió una glosa de USD. \$16.244,70 sin que exista nexo causal para determinar cuál fue el perjuicio económico cometido por el examinado en contra de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público- INMOBILIAR, actual Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público Inmobiliar.

**Glosa por el total de 16 244,70 USD.**

Por **16 244,70 USD, Usted**, con cédula de ciudadanía 1705664470, en calidad de Subdirector Técnico de Gestión de Bienes / Delegado del Director General, por cuanto en el ejercicio de sus funciones y período de actuación comprendido del 1 de abril de 2014 al 30 de diciembre de 2016, por aprobar y firmar las providencias del expediente administrativo que dieron lugar a la venta de la cuota estatal, sin considerar el avalúo del perito que constó en el juicio de inventario Proceso No. 016161-2010-1077, lo que dio lugar, a que la venta de la cuota estatal se realice al valor catastral, existiendo una diferencia de 16 244,70 USD, sin que la Entidad recupere el valor, lo que ocasionó perjuicio económico a la Entidad por el valor de la glosa.

**Figura 3.** Captura de Pantalla de la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa 24590 DNPR

Con posterioridad se emitió la Resolución de Responsabilidad Civil 20510 DNR, de fecha 15 de septiembre de 2021, donde se mantuvo la sanción de Glosa por el valor de USD. \$16.244,70, en contra del Subdirector Técnico de Gestión de Bienes / Delegado del Director General de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público-

INMOBILIAR, actual Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público Inmobiliar, resolución que fue impugnada en la vía judicial, en el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito, con el número de causa 17811-2022-00710. En este caso, lo que nunca explicó el equipo auditor es que la demanda de juicio de inventario -en la que basaron sus conclusiones- fue presentada y sorteada el 6 de diciembre de 2010, en Cuenca, recayendo en el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Cuenca, mismo que fue seguido por el ministro de Defensa Nacional (como actor), en contra de los herederos presuntos y desconocidos de la señorita Vera Vera y a los señores Ochoa Vera. Luego el juicio fue resorteado y fue para la Unidad Judicial de Cuenca -esto se desprende del sistema SATJE, información que es pública-, juicio de inventario que no guarda relación alguna con la causante del expediente administrativo. Es decir, nunca hubo nexo causal para sancionar al examinado, Subdirector Técnico de Gestión de Bienes / Delegado del Director General.

Esto, porque el Expediente Administrativo DNDL-2015-00003, materia del Examen Especial DPA-0015-2019, guarda relación con el acervo sucesorio de una señora Nacipucha Zari, quien estuvo casada con un señor Ulloa Rodas y no procrearon hijos; por ende, existe una clara incongruencia entre los nombres de la persona causante en el juicio de inventario y la causante del expediente administrativo. Además, la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público nunca fue parte procesal de dicho juicio de inventario, mismo que pertenece a una persona diferente, sin embargo, este juicio fue tomado en cuenta para emitir la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa 24590 DNPR, so pretexto de un perjuicio económico en contra del Estado. De este modo, el quipo auditor vulneró el debido proceso y la debida diligencia, ya que supuestamente establecieron un perjuicio al Estado con un juicio que no guarda relación alguna con el expediente y a través de un peritaje que solo servía dentro de ese juicio y sujeto al ejercicio de contradicción.

Otro ejemplo se observa en el examen especial DNAI-AI-0573-2018,<sup>219</sup> aprobado el 17 de julio de 2018, que fue efectuado a los Procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de contratos de adquisición de bienes, obras y de servicios incluidos los de consultoría, y adquisiciones generadas por el estado de emergencia decretado por el terremoto del 16 de abril de 2016, considerando su uso y destino en la Policía Metropolitana, en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por el período

---

<sup>219</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, “Examen Especial DNAI-AI-0573-2018, Contraloría General del Estado”, 17 de julio de 2018, <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016, realizado con cargo al Plan Anual de Control del año 2017, de la Auditoría Interna de la entidad, en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0014-MDMQ-AI-2017 de 3 de octubre de 2017, y su modificación al alcance según oficio 31904-DNAI, de 9 de noviembre de 2017, en el que se emitió por parte de la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa de la CGE, la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa 23693 DNPR, de 5 de octubre de 2020, en contra del Coordinador Administrativo Financiero de la Policía Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a quien se le impuso una sanción solidaria de USD. \$54.568,37 (v. Figura 5).

**Responde Solidariamente:**

En **54 568,37 USD, Usted**, con cédula de ciudadanía 1716558901, en el ejercicio de sus funciones y el período de actuación comprendido desde el 13 de marzo de 2015 hasta el 12 de febrero de 2016 en calidad de **Funcionario Directivo 6, Coordinador Administrativo Financiero**, encargado de publicar en el Portal de Compras Públicas el presupuesto referencial del proceso COT-PMQ-013-2015, por no supervisar ni verificar que, en el mismo, se asignó sin justificación a 23 de los 60 rubros, con precios unitarios superiores a los establecidos en los estudios, de los cuales, 17 rubros fueron adjudicados y pagados; originando que se presente diferencias en función de un presupuesto referencial, y se cancele al contratista rubros con valores superiores a los establecidos en la consultoría; lo que ocasionó un perjuicio económico a la entidad, por el valor total de la glosa.

**Figura 5.** Captura de Pantalla de la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa 23693 DNPR

Posteriormente se emitió la Resolución de Confirmación de Responsabilidad Civil Culposa- Glosa 20151, de 19 de agosto de 2021, mediante la cual se confirmó la responsabilidad civil culposa por el valor de USD. \$54.568,37 y solidaria en contra del Coordinador Administrativo Financiero; resolución que fue impugnada en la vía judicial, en el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito, con el número de causa No. 17811-2022-00120. En este caso, lo que nunca explicó el equipo auditor es que nunca consideraron la integralidad del proyecto, ya que, nunca existieron dos consultorías, nunca fueron proyectos separados, sino que hubo actualización de precios desactualizados y que nunca tomaron en cuenta las funciones del examinado que constaban en el orgánico funcional de la institución. El equipo auditor nunca revisó ni tomó en cuenta la información adjuntada de cada proceso auditado; por lo que, vulneraron el debido proceso y la debida diligencia ya que nunca revisaron el proyecto en su

totalidad, confundiendo la información y pensando que existían dos consultorías, cuando nunca las hubo, por lo que no hubo de modo alguno perjuicio económico al Estado. Sin embargo, para el equipo auditor, en medio de su confusión, si lo hubo.

Un tercer ejemplo es el examen especial DAI-AI-0803-2016,<sup>220</sup> aprobado el 26 de junio de 2016, efectuado al Proceso de recepción, transferencia y control de las existencias de ayudas e insumos y accesorios para compensar discapacidades de las bodegas de SETEDIS Región Sierra de la Secretaría Técnica de Discapacidades, por el período comprendido entre el 13 de junio de 2013 y el 31 de diciembre de 2015, esto en cumplimiento de la orden de trabajo 0001-SETEDIS-AI-2016, de 18 de enero de 2016, donde se emitió la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa No. 22491 DNPR, de 03 de julio de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa de la CGE, en contra del Director de Respuesta de la SETEDIS Región Sierra de la Secretaria Técnica de Discapacidades, por ostentar dicha calidad desde el 01 de julio de 2013 hasta el 21 de marzo de 2014, a quien se le impuso una sanción de glosa por el valor de USD. \$40.365,60 (v. Figura 6).

#### **Glosa por el total de 40 365,60 USD**

En **40 365,60 USD**, **Usted**, con cédula de ciudadanía 1713654869, en calidad de Director de Respuesta, en el ejercicio de sus funciones y período de actuación comprendido entre el 01 de julio de 2013 y el 21 de marzo de 2014, por cuanto no supervisó el registro inicial en el kárdex de colchones de plaza y media, realizado por el Guardalmacén del Centro de Atención Integral (CAI) de Chimborazo, al recibir en el Acta de Entrega – Recepción de la Vicepresidencia de la República, 3 700 colchones de plaza y media, y registrar en el kárdex, la cantidad de 2 974; el señor **Vladimir Danilo Arias Álvarez**, con cédula de ciudadanía 0603983370, en calidad de Guardalmacén C.A.I. Chimborazo, en el ejercicio de sus funciones y período de actuación comprendido entre el 03 de junio de 2013 y el 30 de junio de 2014, por registrar en el kárdex de colchones de plaza y media en menos 726 unidades de lo inicialmente recibido en el Acta de Entrega – Recepción de la Vicepresidencia de la República, ocasionando un perjuicio económico en el valor de la responsabilidad civil, toda vez que se presentaron diferencias en los inventarios de las bodegas, como se detalla a continuación:

**Figura 6.** Captura de Pantalla de la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa 22492 DNPR

Lo que nunca explicó el equipo auditor, en este caso, es que nunca tomó en cuenta el manual de funciones de la institución, que las funciones del Director de Respuesta y del Guardalmacén son diferentes, que el Director de Respuesta no había cometido

<sup>220</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, "Examen Especial DAI-AI-0803-2016, Contraloría General del Estado", 26 de junio de 2016, <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.

perjuicio económico alguno en contra de la institución ya que el cargo de Guardalmacén pertenece a bodega y esta a su vez a la Dirección Administrativa. Por lo que, el quipo auditor vulneró el debido proceso, la debida diligencia y la seguridad jurídica del examinado al atribuirle funciones que nunca tuvo, denotando su abuso de poder, resguardados simplemente en su convicción individual de la existencia de un perjuicio económico para el Estado, que se atribuye arbitrariamente a cualquier funcionario público.

Aquí la importancia del principio de tipicidad para determinar con claridad las conductas infractoras y los elementos particulares para la atribución de la responsabilidad respecto de los partícipes en la conducta sancionada. Por ello, el principio de tipicidad es una garantía del debido proceso, tipificada en los arts. 76. 3 de la CRE,<sup>221</sup> 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>222</sup> y, 29 del COA.<sup>223</sup> Esta es de carácter material y constituye una garantía de las personas que exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (*lex certa*), por lo que, este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.<sup>224</sup> Cuando se trata de infracciones administrativas, también ocurre que el nivel de precisión constitucionalmente exigido a las infracciones administrativas no alcanza el mismo nivel que el principio de legalidad exige al derecho penal al momento de configurar uno de sus tipos.

Como lo reconoce la jurisprudencia, es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas. Esto es, normas en las que se enuncia un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal, de manera que quien juzga la falta disciplinaria debe recurrir a una interpretación sistemática que permita completar dicha descripción y aplicarla a un caso concreto. Ello se debe a que sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones

---

<sup>221</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, art. 76.3.

<sup>222</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Convención Americana sobre Derechos Humanos".

<sup>223</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 29.

<sup>224</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 34-17-IN/21*, 21 de julio de 2021, párr. 31.

y deberes por parte de los servidores públicos. No se puede, por tanto, pretender que las faltas disciplinarias sean descritas con la misma precisión de los tipos penales. Por tal razón, la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal.<sup>225</sup>

La Corte IDH en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas (párr. 106), estableció que 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.<sup>226</sup> La CCE, por su parte, ha establecido que algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad en este contexto son: i) la gravedad de la falta; ii) la determinación clara de la sanción; iii) la identificación de los sujetos activos de la infracción; iv) el grado de culpabilidad; y, v) el debido proceso disciplinario.<sup>227</sup>

De manera que, en el ámbito administrativo, dado que no puede esperarse el nivel de tipicidad de las infracciones penales, los órganos administrativos sancionadores - respecto del objeto de estudio del presente trabajo- tienen la carga inexcusable de justificar en detalle como los examinados encajan con precisión en el cometimiento de una infracción para lo cual primeramente deberían esclarecer con objetividad la manera en la que están interpretando la norma que enuncia la infracción y cómo el examinado cae sin lugar a ninguna duda razonable, en la descripción hecha e interpretada de esa infracción. Sin una justificación suficiente se provocaría un vicio de motivación que muy probablemente terminaría desencadenando un vicio en la proporcionalidad de la sanción atribuida a una infracción indebidamente acusada. Lo cual concluiría inevitablemente, por el círculo vicioso que provoca, en una vulneración al debido proceso.

### **3. Responsabilidad de los funcionarios de la CGE por los vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa**

El art. 11 de la CRE establece que el Estado debe ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin

---

<sup>225</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 3-19-CN/20*, 29 de julio de 2020, párr. 40 y 41.

<sup>226</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Sentencia de 2 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas", caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2 de febrero de 2001, párr. 106, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf).

<sup>227</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia Constitucional", *Caso No. 3-19-CN/20*, párr. 46.

perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. Cuando las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa son impugnadas en vía judicial y son declaradas ilegales o nulas, sea por caducidad o algún otro vicio al debido proceso, quedan sin efecto alguno, esto acarrea una responsabilidad por parte del equipo auditor y de los funcionarios públicos de la Dirección de Predeterminación y Determinación de Responsabilidades, porque el estado pierde recursos financieros. La CGE podría iniciar el derecho de repetición contra estos funcionarios públicos que cometieron vicios al debido proceso durante la tramitación tanto del examen especial como de las resoluciones de predeterminación y determinación, así lo ha indicado el precedente jurisprudencial obligatorio 14-2024 emitido por la Corte Nacional de Justicia.<sup>228</sup>

Por su parte, el COA en su art. 333<sup>229</sup> establece la responsabilidad por acciones u omisiones de los servidores públicos, cuando estos generaron daño por dolo o culpa grave, sea por acción u omisión, aunque el Estado solo responde por daño calificado. En relación con el dolo esta noción se encuentra tipificada en el arts. 26 y 27 del COIP<sup>230</sup> y la culpa grave, se encuentra tipificada en el art. 27 de la misma norma legal. La LOCGE, por su parte, en su art. 86<sup>231</sup> tipifica la responsabilidad por ejercicio indebido de las facultades de control y de determinación de responsabilidades. Y también tienen responsabilidad los servidores de la CGE por denegación tácita, esto es por incumplimiento de plazos, como lo tipifica el art. 85<sup>232</sup> de la citada norma legal.

#### **4. Efecto de los vicios en la resolución de determinación de responsabilidad civil culposa: nulidad del acto administrativo**

En Derecho administrativo las causales de nulidades se encuentran establecidas en el COA, en el art. 105, las que no se encuentren dentro de estas causales son vicios convalidables. La nulidad implica vicios que no pueden convalidarse, que producen una nulidad desde siempre que implica la nulidad total del acto administrativo, es decir, que todo el acto carece de validez desde su origen (efecto *ex tunc*, que revierte las cosas a su estado original) por vicios graves (ilegalidad, falta de competencia, desviación de poder),

---

<sup>228</sup> Ecuador Corte Nacional de Justicia, *Precedente jurisprudencial obligatorio n.º 014-2024*, Registro Oficial No. 646, Suplemento, 18 de septiembre de 2024.

<sup>229</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, art. 333.

<sup>230</sup> Ecuador, *Código Integral Penal*, arts. 26-27.

<sup>231</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 86.

<sup>232</sup> *Ibid.*, art. 85.

mientras que la nulidad parcial afecta solo una parte del acto administrativo.<sup>233</sup> Los vicios pueden afectar a la validez del acto administrativo y producen la nulidad, también pueden afectar a la eficacia del acto administrativo y producen la revocatoria, por vicios de ineficacia.<sup>234</sup>

En Derecho administrativo, visto desde el COA, existe la nulidad y la anulabilidad. La nulidad está expresamente prevista en la ley, es decir, existe *per se*. Por ejemplo: 1. la tipificada en el art. 76, núm. 7, lit. 1) de la CRE; 2. la tipificada en el mismo art. 105 del COA, cuando menciona que el acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo; 3. la que recaer en el plazo de expedición de la resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, que es de 180 días, de acuerdo con el art. 56 de la LOCGE y el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución 12-2021, de 25 de octubre de 2021; y, 4. la que recaer en la caducidad de la facultad sancionatoria de la CGE, tipificada en el art. 26 de la LOCGE, sobre el término de 180 días para la aprobación del informe, de acuerdo con el precedente jurisprudencial obligatorio por la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución 10-2021, de 29 de septiembre de 2021.

El acto administrativo nulo no es convalidable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. Con respecto a la anulabilidad y los actos convalidables, esta debe ser declarada y para eso existe la posibilidad de la convalidación de los vicios de los actos administrativos, de conformidad con lo previsto por los arts. 110, 112 y 113 del COA,<sup>235</sup> que concluyen en que los vicios subsanables son considerados convalidados cuando, previa rectificación de los vicios, conste la declaración. Cabe indicar que, el acto administrativo genera actos y hechos ya consumados que se mantendrán, aunque el acto sea declarado nulo, como el contrato de tracto sucesivo o la nulidad del contrato de adjudicación, donde puede existir una obra construida. Asimismo debemos advertir que la administración tiene la potestad

---

<sup>233</sup> Legalité, "Nulidad del Acto Administrativo", video de YouTube, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=kVYSUcdhmwQ&t=786s>.

<sup>234</sup> Legalité, "Causales de Nulidad del Acto Administrativo", video de YouTube, (2021), <https://www.youtube.com/watch?v=U6cya-Xx0i4>.

<sup>235</sup> Ecuador Asamblea Nacional, *Código Orgánico Administrativo*, arts. 110, 112 y 113.

de revisión de sus propios actos, tipificada en el art. 105 del COA,<sup>236</sup> de oficio y a petición de parte, con el recurso extraordinario de revisión.

Ahora bien, los efectos de la nulidad del acto administrativo no se agotan en la simple declaración de invalidez formal, sino que se proyectan sobre la totalidad de las consecuencias jurídicas que dicho acto haya generado. En el ámbito del Derecho administrativo, la nulidad constituye una garantía dirigida a restablecer el orden jurídico vulnerado, particularmente cuando el acto se ha dictado con infracción de normas constitucionales o legales que inciden directamente en el debido proceso. En este sentido, la nulidad debe ser declarada cuando se verifica la ausencia de presupuestos esenciales del acto administrativo, tales como: la competencia, la motivación suficiente o el respeto a las garantías de defensa. Declarada la nulidad, el acto pierde eficacia jurídica y puede extinguirse, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a la administración o a los servidores públicos que intervinieron en su emisión. De este modo, la nulidad no opera como un mero formalismo, sino como un mecanismo de control que asegura la sujeción de la actuación administrativa a los principios de legalidad, seguridad jurídica y tutela efectiva de derechos. La nulidad extingue el acto administrativo. La extinción ordinaria se produce cuando se cumple con el acto administrativo y la extinción extraordinaria cuando ocurre la revocatoria, la nulidad y la caducidad, como lo determina el art. 103 del COA.<sup>237</sup>

## 5. Patrones comunes de vulneración del debido proceso en los casos analizados

Del análisis comparado de los cuatro casos examinados en la presente investigación<sup>238</sup> se identifican patrones reiterados de actuaciones administrativas por

---

<sup>236</sup> Ibid., art. 105.

<sup>237</sup> Ibid., art. 103.

<sup>238</sup> Casos usados en esta investigación: (1) Examen especial Nro. DPA-0015-2019, aprobado el 30 de julio de 2019 y efectuado al Expediente Administrativo No. DNDL-2015-00003 acervo sucesorio de la causante señora Nacipucha Zari; y, a los ingresos y egresos de inmuebles recibidos en el Azuay por concepto de participación del Estado, mediante el trámite de expedientes administrativos, en la Coordinación Zonal - Zona I – Centro Sur, posterior Subdirección Técnica Zonal – Zona 6, actual Coordinación Zonal – Zona 6, de la Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, actual Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público Inmobiliar, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2018, donde se emitió la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa Nro. 24590 DNPR. [El equipo auditor fue de la Dirección Provincial del Azuay](#); (2) Examen especial Nro. DNAI-AI-0573-2018, aprobado el 17 de julio de 2018, que fue efectuado a los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de contratos de adquisición de bienes, obras y de servicios incluidos los de consultoría, y adquisiciones generadas por el estado de emergencia decretado por el terremoto del 16 de abril de 2016, considerando su uso y destino en la Policía Metropolitana, en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2015 y

parte de la CGE que resultan incompatibles con los estándares constitucionales del debido proceso aplicables a los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidad civil culposa. Dichos patrones no constituyen hechos aislados ni meras irregularidades formales, sino prácticas recurrentes que inciden directamente en la validez del procedimiento y en la eficacia del control estatal.

*En primer término*, se evidencia un déficit estructural en los actos de notificación, particularmente en relación con la orden de trabajo y con el inicio efectivo del procedimiento de auditoría o examen especial. En los casos analizados, la omisión o deficiente notificación impide a los sujetos de control ejercer oportunamente su derecho a la defensa, presentar descargos iniciales y, especialmente, activar mecanismos como la recusación o excusa de los funcionarios actuantes. Esta falencia genera una situación de indefensión material desde las etapas iniciales del procedimiento, que no puede ser subsanada en fases posteriores. *En segundo término*, se observa una afectación sistemática del principio de imparcialidad, derivada de la falta de información oportuna sobre la identidad y funciones del equipo auditor. La imposibilidad de conocer con antelación quiénes intervienen en la investigación administrativa priva al administrado de ejercer un control mínimo sobre la objetividad de la actuación estatal, vulnerando un presupuesto esencial del debido proceso administrativo sancionador.

Un tercer patrón común identificado es la insuficiente motivación de las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa, especialmente en lo relativo a la acreditación del elemento subjetivo de la conducta. En los casos analizados, la Contraloría General del Estado se limita, en ocasiones, a enunciar conclusiones sin

---

el 31 de diciembre de 2016, se realizó con cargo al Plan Anual de Control del año 2017, de la Auditoría Interna de la entidad; en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0014-MDMQ-AI-2017 de 3 de octubre de 2017; y, su modificación al alcance según oficio 31904-DNAI, de 9 de noviembre de 2017, se emitió la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa Nro. 23693 DNPR. [El equipo auditor fue de la Auditoría Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito/ Auditoría General Interna](#); (3) Examen especial Nro. DAI-AI-0803-2016, aprobado el 26 de junio de 2016, efectuado al proceso de recepción, transferencia y control de las existencias de ayudas e insumos y accesorios para compensar discapacidades de las bodegas de SETEDIS Región Sierra de la secretaria técnica de Discapacidades, por el período comprendido entre el 13 de junio de 2013 y el 31 de diciembre de 2015, esto en cumplimiento de la Orden de Trabajo Nro. 0001-SETEDIS-AI-2016, de fecha 18 de enero de 2016, donde se emitió la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: Glosa Nro. 22491 DNPR, de 03 de julio de 2020. El tipo de investigación será documental y como técnica de obtención y procesamiento de datos, la revisión de la página web de exámenes aprobados de la Contraloría General del Estado y la página web de la Función Judicial. [El equipo auditor fue de la Dirección de Auditoría Interna de la SETEDIS](#); y, (4) El Contrato de Subasta Inversa Electrónica sobre Contratación de Servicio Aéreo emergente, Proceso SIE-CBGADMSD-21-2022, contrato realizado por el Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo de los Tsáchilas, analizado dentro de la Orden de Trabajo Nro. 0001-DPSDT-AE-2024, de fecha 08 de enero de 2024, modificada mediante Memorando Nro. 0018-DPSDT-AE-2024, de fecha 11 de enero de 2024, comprendida entre el 01 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023. El Equipo Auditor fue [de la Dirección Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas](#).

desarrollar una explicación razonada que vincule los hechos probados con la calificación de culpa, descuidando el análisis individualizado de la conducta y el estándar probatorio exigible. Esta deficiencia compromete la racionalidad de la decisión administrativa y vulnera el derecho a la motivación como garantía del debido proceso. Asimismo, se constata una débil observancia del principio de debida diligencia, reflejada en actuaciones tardías, acumulación de fases procedimentales sin justificación suficiente y falta de claridad en la secuencia del procedimiento. Estas prácticas no solo afectan la seguridad jurídica de los administrados, sino que también inciden negativamente en la eficiencia del sistema de control, al generar nulidades innecesarias.

Finalmente, los cuatro casos analizados muestran que la concurrencia de estos vicios procedimentales desemboca, de manera reiterada, en la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en sede contencioso-administrativa, con las consiguientes consecuencias institucionales para el Estado, tales como el incremento de la litigiosidad, la dilación en la recuperación de recursos públicos y la afectación de la legitimidad del ejercicio del control gubernamental. En conjunto, estos patrones permiten afirmar que el respeto estricto del debido proceso no constituye un obstáculo para el ejercicio de la potestad de control estatal, sino una condición indispensable para su validez, eficacia y legitimidad en un Estado constitucional de derechos y justicia.

## Conclusión

La determinación de responsabilidad civil culposa constituye una manifestación del *ius puniendi* administrativo, por lo que su tramitación exige la observancia estricta de las garantías del debido proceso previstas en la CRE, el COA y la jurisprudencia constitucional, como límites materiales del ejercicio de la potestad de control estatal. Esta investigación nos ha permitido avizorar que la falta de notificación oportuna y adecuada de la orden de trabajo vulnera de manera autónoma el derecho a la defensa, al impedir que el sujeto de control conozca el inicio del procedimiento y ejerza algunos mecanismos esenciales como la recusación o excusa de los funcionarios actuantes. Esta vulneración genera indefensión material y acarrea la nulidad del procedimiento administrativo. Asimismo, el desconocimiento de la identidad y funciones del equipo auditor compromete el principio de imparcialidad y afecta la legitimidad del procedimiento de control, pues priva al administrado de ejercer un control mínimo sobre la objetividad de la actuación estatal. La imparcialidad no es ni puede ser una presunción, sino una garantía que debe ser verificable y verificada procesalmente.

La motivación de las resoluciones de determinación de responsabilidad civil culposa debe cumplir un estándar reforzado, especialmente cuando se atribuye culpa al administrado. La simple enunciación de conclusiones o la reproducción mecánica de informes no satisface el deber de motivación, siendo indispensable un razonamiento explícito que vincule los hechos, la prueba y la calificación jurídica de la conducta. La omisión del análisis individualizado del elemento subjetivo de la conducta vulnera el principio de legalidad y el derecho a la motivación, pues la responsabilidad civil culposa no puede presumirse ni derivarse automáticamente del resultado dañoso, sino que debe ser demostrada mediante un razonamiento probatorio suficiente.

Además, la inobservancia del principio de debida diligencia, que se expresa en dilaciones injustificadas, desorden procedimental y/o acumulación indebida de fases, afecta la seguridad jurídica y desnaturaliza el procedimiento administrativo, generando nulidades que repercuten negativamente tanto en los derechos de los administrados como en la eficacia del control estatal. Por ello, el análisis de los cuatro casos evidencia que las vulneraciones al debido proceso nos pueden inferir en nulidad y que esta es impugnabile tanto en vía administrativa como en sede contencioso-administrativa, me refiero a la nulidad de los actos impugnados, implicando un incremento innecesario de la litigiosidad

contra el Estado. En consecuencia, el fortalecimiento del control ejercido por la CGE no pasa por la flexibilización de las garantías procesales, sino por su observancia rigurosa, ya que solo un procedimiento respetuoso del debido proceso permite decisiones válidas, eficaces y compatibles con un Estado constitucional de derechos y justicia.

## Bibliografía

- Aguas-Almeida Cristina Estefanía y Wendy Piedad Molina-Andrade. "El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano". *Digital Publisher CEIT* 9, n.º 4 (2024): 726-40. doi:<https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573>.
- Atienza Rodríguez Manuel. *Curso de Argumentación Jurídica*. España: TROTTA, 2013. <https://www.rpguayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/CURSO-DE-ARGUMENTACION-JURIDICA-MANUEL-ATIENZA.pdf>.
- Cabanellas de Torres Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental". *Diccionario Jurídico Elemental*. HELIASTA S.R.L. Accedido 27 de septiembre de 2025, <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José'", 18 de julio de 1978.
- Corral Rosales. "El derecho a la tutela efectiva". *El derecho a la tutela efectiva*, 23 de septiembre de 2021. <https://corralrosales.com/el-derecho-a-la-tutela-efectiva/>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Garantías judiciales en estados de emergencia, arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos". Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1264.pdf>.
- \_\_\_\_\_. "Ficha Técnica: Excepciones al agotamiento de los recursos internos". Accedido 25 de septiembre de 2025. [https://www.corteidh.or.cr/ver\\_ficha\\_tecnica\\_opinion.cfm?nId\\_Ficha=29&lang=es#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2046.2.,para%20proteger%20los%20derechos%20violados](https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica_opinion.cfm?nId_Ficha=29&lang=es#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2046.2.,para%20proteger%20los%20derechos%20violados).
- \_\_\_\_\_, "Sentencia de 15 de febrero de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", caso Vásquez Durand y otros vs. Ecuador, 15 de febrero de 2017. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_332\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_332_esp.pdf).
- \_\_\_\_\_, "Sentencia de 2 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas", caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2 de febrero de 2001. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf).
- Ecuador Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

- \_\_\_\_\_. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 595, Suplemento, 12 de junio de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 119, 7 de julio de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *Acuerdo No. 004-CG-2023, Normas de Control del Sector Público y Jurídicas de Derecho Privado*. Registro Oficial 257, 27 de febrero de 2023.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 004-CG-2021, Reglamento de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la CGE*. Registro Oficial 436, Quinto Suplemento, 21 de abril de 2021.
- \_\_\_\_\_. “Auditoría Gubernamental”. *Auditoría Gubernamental*. Accedido 15 de septiembre de 2025.  
<https://www.contraloria.gob.ec/informativo/nuestrosservicios/auditoriagubernamental>.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial 727, Cuarto Suplemento, 22 de enero de 2025.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 0019-CG-2002, Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental*. Registro Oficial Edición Especial 6, 10 de octubre de 2002.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 008-CG-2025, Políticas de Prevención, Conflicto de Intereses de Servidores de la CGE*. Tercer Registro Oficial 750, 24 de febrero de 2025.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 034-CG-2025, Reglamento para la Ejecución de Auditorías Forense*. Registro Oficial 101, 13 de agosto de 2025.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 036-CG-2025, Manual y Guía Técnica para la realización de Auditorías Informáticas*. Registro Oficial 99, Suplemento, 8 de agosto de 2025.
- \_\_\_\_\_. *Acuerdo No. 0012-CG-2025, Reglamento para las Notificaciones Electrónicas que efectúa la CGE*. Registro Oficial 758, Cuarto Suplemento, 10 de marzo de 2025.

- \_\_\_\_\_. "Examen Especial DNAI-AI-0141-2018, Contraloría General del Estado". 16 de febrero de 2018, <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.
- \_\_\_\_\_. "Examen Especial DPA-0015-2019, Contraloría General del Estado". 30 de julio de 2019. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.
- \_\_\_\_\_. "Examen Especial DNAI-AI-0573-2018, Contraloría General del Estado". 17 de julio de 2018. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.
- \_\_\_\_\_. "Examen Especial DAI-AI-0803-2016, Contraloría General del Estado". 26 de junio de 2016. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>.
- Ecuador Corte Constitucional. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1-16-IS/21*, 7 de julio de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 3-19-CN/20*, 29 de julio de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 4-19-EP/21*, 21 de julio de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 10-18-IN/21*, 29 de septiembre de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 0011-16-IN*, 12 de abril de 2017.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 22-20-CN/24*, 5 de diciembre de 2024.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 28-15-EP/20*, 22 de julio de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 34-17-IN/21*, 21 de julio de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 60-15-EP/20*, 28 de octubre de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 86-15-EP/20*, 9 de septiembre de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 285-16-EP/21*, 28 de abril de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 286-22-EP/25*, 19 de junio de 2025.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 341-14-EP/20*, 22 de enero de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 361-17-EP/22*, 14 de septiembre de 2022.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 376-20-JP/21*, 21 de diciembre de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 424-18-EP/23*, 7 de junio de 2023.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 546-12-EP/20*, 8 de julio de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 609-13-EP/20*, 30 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 686-20-EP/24*, 20 de junio de 2024.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 740-12-EP/20*, 7 de octubre de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 785-17-EP/22*, 1 de junio de 2022.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 797-14-EP*, 19 de mayo de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 889-20-JP/21*, 10 de marzo de 2021.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 934-09-EP/20*, 30 de septiembre de 2020.
- \_\_\_\_\_. "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 985-12-EP/20*, 29 de julio de 2020.

- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 987-15-EP/20*, 18 de noviembre de 2020.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1084-14-EP/20*, 26 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1137-11-EP/20*, 26 de agosto de 2020.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1158-17-EP*, 20 de octubre de 2021.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1318-19-EP/23*, 23 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1320-13-EP/20*, 27 de mayo de 2020.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1534-19-EP/22*, 8 de diciembre de 2022.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1852-21-EP/25*, 14 de febrero de 2025.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1874-15-EP/20*, 2 de diciembre de 2020.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 1906-13-EP/20*, 5 de agosto de 2020.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2246-17-EP/22*, 14 de septiembre de 2022.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2357-17-EP/22*, 19 de octubre de 2022.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2403-19-EP/22*, 12 de enero de 2022.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2461-17-EP/22*, 20 de abril de 2022.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2791-17-EP/23*, 19 de abril de 2023.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 2913-17-EP/23*, 9 de febrero de 2023.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 3068-18-EP/21*, 9 de junio de 2021.
- \_\_\_\_\_ "Sentencia Constitucional". *Caso n.º 3109-21-EP/24*, 19 de septiembre de 2024.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Precedente jurisprudencial obligatorio n.º 014-2024*. Registro Oficial No. 646, Suplemento, 18 de septiembre de 2024. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2024/2024-14-Accion-de-repeticion-contra-servidores-publicos.pdf>.
- Escobar Pérez Guido. *Control público: el derecho a la buena administración pública. Compliance y presupuestos públicos*. Quito: Cevallos, 2014.
- España, Pacto Mundial. "¿Qué son los derechos digitales y cuál es su relación con los ODS?", 25 de septiembre de 2025. <https://www.pactomundial.org/noticia/que-son-los-derechos-digitales-y-cual-es-su-relacion-con-los-ods/#:~:text=Empezando%20por%20aclarar%20este%20concepto,que%20refuerce%20la%20dimensi%C3%B3n%20humana>.
- Gambia Gala Jhon. "La Resolución". *Slideshare*. Accedido 28 de septiembre de 2025. <https://es.slideshare.net/slideshow/la-resolucin/36169391>.
- Legalité. "Causales de Nulidad del Acto Administrativo". YouTube, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=U6cya-Xx0i4>.

- \_\_\_\_\_. "Nulidad del Acto Administrativo". YouTube, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=kVYSUcdhmwQ&t=786s>.
- Miño Morales Luis Alfonso y Ángel Oswaldo Sisalema Carrillo. "La acción u omisión culposa de los servidores de la administración pública como sujetos de responsabilidad". *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas* 5, n.º 3 (2022): 201-8. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/419/417>.
- Mir Puig Santiago. *Derecho Penal Parte General*, 8va ed. Barcelona: Reppertor, 2006. <https://proyectozero24.com/wp-content/uploads/2021/09/Mir-Puig-2006-Derecho-Penal.-Parte-General.pdf>.
- Mogrovejo Serna María José. "La motivación aparente como vulneración al derecho al debido proceso en la jurisprudencia constitucional". Tesis de maestría. Universidad Internacional del Ecuador, 2023. <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/5908>.
- Montero Diana y Alonso Salazar. "Derecho de Defensa en la Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Derecho de Defensa en la Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Accedido 26 de septiembre de 2025. <https://corteidh.or.cr/tablas/r32676.pdf>.
- ONU Asamblea General. "Garantizar la protección de los derechos humanos en la era digital". Oficina de Tecnologías Digitales y Emergentes de las Naciones Unidas. Accedido 7 de agosto de 2025. <https://www.un.org/digital-emerging-technologies/es/content/digital-human-rights>.
- \_\_\_\_\_. Asamblea General. "La ONU adopta Resolución sobre Promoción, Protección y Disfrute de los DDHH en Internet, Red de Defensa de los Derecho Digitales", 4 de julio de 2018. <https://r3d.mx/2018/07/18/la-onu-adopta-resolucion-sobre-promocion-proteccion-y-disfrute-de-los-ddhh-en-internet/#:~:text=El%204%20de%20julio%20de,los%20derechos%20humanos%20en%20I%20C%20ADnea>.
- \_\_\_\_\_. Asamblea General. "Declaración Universal de Derechos Humanos", 1948. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
- \_\_\_\_\_. Asamblea General. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

- Ortega Fernando. "La orden de reintegro". YouTube, 2021.  
<https://www.youtube.com/watch?v=3tDpuVTHhtI>.
- \_\_\_\_\_. "Responsabilidad civil culposa: Glosa". YouTube, 2021.  
<https://www.youtube.com/watch?v=opy1DN2zB9M>.
- Oyarte Rafael. *Debido Proceso*, Tercera Edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022.
- Quelal Quelal Legarda Antonieta. "La sana crítica como concepto jurídico indeterminado para la admisión de la prueba nueva en el Código Orgánico General de Procesos". Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, 2021.  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8385/1/T3658-MDP-Quelal-La%20sana.pdf>.
- Rohan Gupta y David Silin. "Quillbot". Quito. Accedido 15 de septiembre de 2025.  
<https://quillbot.com/es/parafrasear>.
- Sánchez Jaime. "El alcance de la Auditoría Gubernamental". *Gubea, Academia Gubernamental*, 21 de agosto de 2019.  
[https://gubea.org/control\\_y\\_auditoria/auditoria\\_gubernamental/alcance-de-la-auditoria-gubernamental/](https://gubea.org/control_y_auditoria/auditoria_gubernamental/alcance-de-la-auditoria-gubernamental/).
- Santamaría-Quishpe Guido, Milton Marcelo Cárdenas y Paula Vega-Rivera. "La Auditoría de Gestión, una Herramienta Necesaria para la Economía". *Universidad Técnica de Cotopaxi*, 19 de julio de 2016.
- The Institute of Internal Auditors. "Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna". *The Institute of Internal Auditors*, 2017.  
<https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-spanish.pdf>.
- Villafuerte Sandoval Andrea Estefanía. "Análisis de la existencia del perjuicio económico determinado por la Contraloría General del Estado entre entidades públicas". *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. Accedido 27 de septiembre de 2025,  
<https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/34fc1466-4c00-4ae8-8830-45af1f2bfff4/content>.