EDICIÓN JURÍDICA

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

FUNCIÓN JUDICIAL Y JUSTICIA INDÍGENA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

RESOLUCIONES Y JUICIOS

J09802-2019-00310, J11804-2018-00229, J18803-2018-00266, J18803-2018-00266, J11804-2019-00109, J17811-2018-00591, J01803-2018-00451, J01803-2019-00277, J17811-2018-01581, J01803-2017-00137, J11804-2017-00263

Año II - Nº 469 - 90 páginas
Quito, miércoles 18 de noviembre de 2026

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 09802-2019-00310 RESOLUCION N° 374-2022

173825932-DFE

JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, lunes 11 de abril del 2022, las 14h43. **VISTOS**: El Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **09802-2019-00310**:

I. Conformación y competencia de la Sala

1.1. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución Nº. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante Resolución Nº. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,

3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficios Nº. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ C=EC L=QUITO CI 0922810874

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUNO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con los artículos 184.1 de la Constitución y 269 del Código Orgánico General de Procesos (ª COGEPº).

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 3 de septiembre de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el Tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño.

II. Antecedentes

2.1. El 27 de marzo de 2019, Patricio Emilio Morán Jaramillo inició una acción subjetiva contra el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado para que se dejen sin efecto los siguientes actos: (i) la resolución de destitución del cargo de Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala (13 de noviembre de 2018); (ii) la Acción de personal No. 3189-DP07-2018-CA mediante la cual se ejecutó la sanción de destitución (14 de noviembre de 2018); y, (iii) la negativa del *ª recurso de revocatoria, reconsideración, ampliación y/ aclaraciónº* interpuesto por el actor contra la resolución de destitución (15 de enero de 2019). Además, solicitó que se disponga el reintegro a su cargo.

2.2. Mediante sentencia de 10 de diciembre de 2020, las 10h41, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (ª TDCAº) declaró con lugar la demanda y la nulidad de la resolución de destitución. También dispuso que la entidad demandada pague a la actora los valores correspondientes a remuneraciones y beneficios sociales de ley dejados de percibir, desde que se produjo la destitución hasta el efectivo reintegro. Inconforme con lo resuelto, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de casación el 12 de marzo de 2021.

2.3. Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el recurso de casación fue admitido en auto de 25 de mayo de 2021, las 11h10, dictado por la conjueza nacional Hipatia Ortiz Vargas; y, sorteado electrónicamente al presente Tribunal el 3 de septiembre de 2021.

2.4. El 31 de marzo de 2022 a las 11h00, se celebró la audiencia de fundamentación del recurso de manera telemática. En esta, los miembros del Tribunal decidieron por unanimidad rechazar la casación interpuesta por el Consejo de la Judicatura. En mérito de lo dispuesto en el artículo 93 del COGEP, se emite la resolución escrita motivada al tenor de las consideraciones que se expresan a

continuación.

III. Validez procesal

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

IV. Análisis del recurso

4.1. El casacionista pretende que se case la sentencia recurrida bajo la causal establecida en el numeral 2 del artículo 268 del COGEP por el incumplimiento del requisito de motivación jurídica. Sustenta su recurso en los siguientes argumentos: (i) la sentencia no cumple el parámetro de razonabilidad porque el TDCA de Guayaquil no realiza un análisis de la infracción cometida por Patricio Emilio Morán Jaramillo, a pesar de que en el juicio se demostró que este había incurrido en las infracciones establecidas en los artículos 108.8 y 109.7 del COFJ; (ii) la sentencia carece de lógica porque no se hace un análisis detallado en relación al sumario disciplinario, pero ±de todas manerasÐ se declara la nulidad de la resolución de destitución, por lo cual, no existe una debida coherencia entre las premisas y la conclusión final; y, (iii) la sentencia no es comprensible porque no es razonable, ni lógica.

4.2. Antes de entrar a analizar la procedencia de la causal, es necesario precisar la casacionista hizo sus alegaciones bajo el test tripartito que empleaba la anterior conformación de la Corte Constitucional para analizar la motivación jurídica. Ahora, la Corte Constitucional se ha alejado expresamente del test de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

4.4. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional dejó claro que las deficiencias motivacionales susceptibles de ser revisadas únicamente son la inexistencia, la insuficiencia y la apariencia.[1]

4.5. Los nuevos estándares de la Corte Constitucional resultan aplicables para analizar la motivación de sentencias aunque estas hayan sido dictadas y recurridas antes del alejamiento jurisprudencial expreso. Aquello se desprende de la propia actuación de la Corte, quien aplicó tales parámetros de manera retroactiva y no prospectiva. Es decir, empleó el nuevo precedente para resolver el mismo

1 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021.

caso en el que lo creó, aunque la decisión objeto de examen había sido dictada y recurrida con anterioridad.

4.6. Hay que tomar en cuenta que un nuevo precedente tiene efectos prospectivos cuando el operador de justicia decide aplicarlo sólo para casos futuros. Es decir, crea la regla para que surta efectos hacia adelante. Por ello, aunque los juzgadores no digan expresamente cuáles son los efectos temporales del nuevo precedente, su prospectividad se verifica cuando el caso concreto ±que sirvió para crear la regla Ð se resuelve con los estándares del precedente viejo y no con los nuevos. En síntesis, el *prospective overruling* se basa en una traslación del principio de irretroactividad de la ley a los precedentes.[2]

4.7. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, no se dijo expresamente cuáles son los efectos temporales del nuevo precedente de motivación jurídica. Sin embargo, si el máximo organismo constitucional hubiese querido dotarlo de efectos prospectivos, habría decidido utilizar los nuevos estándares de motivación sólo para el futuro (análisis de providencias dictadas con posterioridad al cambio de precedente), sin emplearlos para resolver el caso concreto. No lo hizo así. Lo que demuestra que el nuevo precedente tiene efectos retroactivos, resultando aplicable inclusive para sentencias dictadas con anterioridad a este. Además, en la sentencia No. 2403-19-EP/22, la Corte Constitucional ya señaló que, por regla general, sus decisiones tienen efectos retroactivos.[3] Consecuentemente, corresponde que este Tribunal utilice los estándares de la sentencia No. 1158-17-EP/21 para analizar el caso que nos ocupa.

4.8. Bajo el nuevo estándar de la Corte Constitucional, la garantía de la motivación jurídica se satisface con el cumplimiento de los parámetros mínimos establecidos en el artículo 76.7, letra l), de la Constitución. En relación al primer argumento del casacionista, se observa que el objeto de decisión del TDCA de Guayaquil era determinar la legalidad o no de la resolución en la que se sancionó a Patricio Emilio Morán Jaramillo. Para el efecto, el TDCA de Guayaquil efectuó un análisis de la competencia del Consejo de la Judicatura para sancionar al actor por las infracciones establecidas en los artículos 108.8 y 109.7 del COFJ. En función de la sentencia No. 3-19-CN/20, el TDCA de Guayaquil determinó que el Consejo de la Judicatura no tenía competencia para revisar cuestiones jurisdiccionales. Tras ello, el Tribunal *a quo* declaró la nulidad de la resolución objeto de análisis.

4.9. Una vez que el TDCA de Guayaquil estableció que la resolución no superaba el control de legalidad, ya no ameritaba que el Tribunal *a quo* entre a analizar si Patricio Emilio Morán Jaramillo cometió o no las infracciones que le imputó el Consejo de la Judicatura para sancionarlo. Consecuentemente, no se observa una *incongruencia frente al Derecho* que constituya una violación a

2 Eduardo Sodero, ª Sobre el cambio de los precedentesº, *Isonomía*, n.º 21 (2004): 240-241.

3 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022.

la garantía a la motivación jurídica. En este sentido, esta Sala ya se pronunció en la sentencia dictada el 7 de marzo de 2022, dentro del juicio No. 01803-2018-00010 (párrafo 9).

4.10. En cuanto al segundo argumento del casacionista, este Tribunal observa que, contrario a lo alegado, la motivación de la sentencia recurrida no se encuentra viciada de una *incoherencia decisional* (inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión). El razonamiento del TDCA de Guayaquil tiene como premisa jurídica al artículo 105.3 del Código Orgánico Administrativo (ª COAº) que establece la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos; de ahí, sumó esto a la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para revisar cuestiones jurisdiccionales, de conformidad con la sentencia No. 3-19-CN/20; y, finalmente, verificó que, en el caso concreto, el Consejo de la Judicatura había revisado cuestiones jurisdiccionales al momento de sancionar al actor por el cometimiento de las infracciones de los artículos 108.8 y 109.7 del COFJ.

4.11. De esa manera, el TDCA arribó a la conclusión final de que, en el caso en cuestión, la resolución de destitución dictada por el Consejo de la Judicatura contra Patricio Emilio Morán Jaramillo incurría en la causal de nulidad del artículo 105. 3 del COA. En virtud de ello, el TDCA de Guayaquil declaró la nulidad del acto impugnado en la parte resolutiva de la sentencia, de forma coherente con la conclusión final a la que había llegado en la parte considerativa de dicha sentencia. Por consiguiente, no procede el segundo argumento del Consejo de la Judicatura.

4.12. Finalmente, el casacionista fundamentó su tercer argumento en los dos primeros. Dado que ambos han sido desestimados, corresponde también rechazar este último. Por lo cual, este Tribunal concluye que no procede la causal de casación establecida en el numeral 2 del artículo 268 del COGEP por ninguno de los motivos expuestos en el recurso.

V. Decisión

5.1. En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **rechaza** el recurso de casación interpuesto por el Consejo de la Judicatura, y por lo tanto decide **no casar** la sentencia dictada el 10 de diciembre de 2020, las 10h41, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 11804-2018-00229 RESOLUCION N° 383-2022

173931235-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 12 de abril del 2022, las 14h15. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Patricio Racines Garrido y Milton Velásquez Díaz fueron designados como Jueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 202; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 30 de junio de 2021 se resorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Fabián Patricio Racines Garrido, Milton Velásquez Díaz e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso; **d)** Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación en virtud de lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 29 de abril de 2019 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja, dentro del juicio No. 11804-2018-00229 deducido por el señora Betty Barriga Abarca en contra de la Contraloría General del Estado, resolvió aceptar la demanda y declarar la nulidad de la Resolución No. 11242 de 28 de agosto de 2017, que confirma la responsabilidad civil culposa en contra del accionante.

1.2.- La Directora Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en los casos primero y quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 05 de octubre de 2020 el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ C=EC L=QUITO CI 0922810874

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

casación, exclusivamente por el caso quinto del artículo 268 del COGEP, por errónea interpretación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 19 de enero de 2022 se convocó para el día martes 16 de marzo de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció la actora acompañado de su abogado defensor, así como los abogados de la entidad demandada y recurrente debidamente delegados para el efecto. La entidad casacionista fundamentó su recurso en base a la causal admitida a trámite, de su parte la parte actora del juicio, contestó el cargo acusado en la fundamentación del recurso. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1. Validez procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del procesal de esta fase impugnatoria.

2.2.-Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 29 de abril de 2019 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja, dentro del juicio No. 11804-2018-00229 ha incurrido en el yerro acusado por la entidad recurrente; esto es, con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP se ha acusado la errónea interpretación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

III.- ANÁLISIS

3.1.- La entidad de control en el escrito contentivo del recurso de casación, así como en su correspondiente escrito de aclaración, con sustento en el caso quinto del artículo 268 del COGEP ha acusado el yerro de errónea interpretación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, para el efecto ha consignado la siguiente fundamentación: *ª Luego de este análisis, el Tribunal llega a la afirmación incluida en la motivación que se encuentra contenida en el ordinal sexto de la sentencia impugnada, con el que se interpreta*

erróneamente lo que dispone el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 386 de 27 de octubre de 2006. (¼) En consecuencia, una vez que se inició el examen especial, quedó interrumpida la caducidad, esto en base al artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, el mismo que fue erróneamente interpretado en el análisis de la sentencia del Tribunal, lo que conllevó a que emitiera un fallo equívoco y apresurado. (¼) Una vez que se inició el examen especial quedó interrumpida la caducidad, esto en base al artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, el mismo que fue erróneamente interpretado en el análisis de la sentencia del Tribunal, lo que conllevó a que emitiera un fallo equívoco y apresurado. (¼) Los señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, interpretaron erróneamente la norma reglamentaria que interrumpe el plazo de caducidad, por tanto, de haber interpretado correctamente el referido artículo, habrían entendido que la caducidad que finalmente declararon, se encontraba interrumpida. (¼) La Ley Orgánica de la Institución, en su artículo 31 número 22, establece como función del Órgano de Control, entre otras, la de dictar regulaciones de carácter general para la determinación de responsabilidades de que trata esta ley; en tanto que el artículo 7 número 5 ibídem, prevé que el Ente de Control adoptará, expedirá, aprobará y actualizará reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, etc., por lo que las disposiciones contenidas en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, vigente a la fecha de ejecución del examen especial y de las actuaciones auditadas, que se refiere a la interrupción de la caducidad tienen su asidero constitucional y legal, no como lo considera el Tribunal. El análisis que realiza el Tribunal para arribar a su resolución, conlleva indudablemente a una errónea interpretación de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento analizado, bajo la premisa que es una norma jerárquicamente inferior a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, violando además la potestad que mantiene el Contralor General del Estado de emitir reglamentos para regular el funcionamiento de control, fiscalización y auditoría del Estado. Por lo que, los señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Loja interpretan erróneamente la norma reglamentaria que suspende e interrumpe el plazo de caducidadº .

3.2.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la ha denominado como un error o vicio "in iudicandoº, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular. El vicio de errónea interpretación comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador, es decir, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos

fundamentales: a) la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y , b) la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa de erróneamente interpretada, se encuentra expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

3.3.- En la especie, en el ejercicio de cotejamiento lógico que corresponde realizar entre el vicio acusado y lo expuesto en la sentencia impugnada, es pertinente remitirnos a la decisión judicial, para de esta forma identificar el contexto argumentativo que el Tribunal de instancia le otorgó a la norma acusada de erróneamente interpretada; es así que, en lo principal el fallo impugnado ha considerado: *ª 6.5. Los hechos probados demuestran que las atribuciones y posibilidades de la Controlaría General del Estado para establecer responsabilidades de acuerdo con sus atribuciones, caducaron, puesto que ha transcurrido en exceso el período previsto por el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para que opere la caducidad de la facultad del Organismo de Control a efectos de pronunciarse respecto a la utilización de recursos que debe vigilar, esto conforme se analizó en líneas precedentes. Ahora bien, el Ente de Control accionado al contestar la demanda alega la interrupción de la caducidad en los términos referidos en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, vigente a la fecha de ejecución del examen especial. La norma reglamentaria en mención refería que la caducidad se interrumpirá en la fecha en que se produzcan en el proceso de control gubernamental, inclusive el que realiza la auditoría interna: la orden de trabajo, la ejecución en el campo, la elaboración del informe, la conferencia final, el control de calidad, la aprobación del informe y la determinación de responsabilidades con la glosa, la resolución original, el recurso de revisión y la resolución del mismo. Tal premisa no puede ser aplicada como lo exige la Institución demandada, puesto que dicha interrupción no consta estatuida en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Las juezas y jueces de la jurisdicción contencioso administrativa que realizamos control de legalidad, tenemos el deber de aplicar la supremacía constitucional y legal, según lo ordena la Constitución de la República. El artículo 425 de la Carta Fundamental establece el principio de aplicación preferente de la norma; en este contexto, los reglamentos tienen una jerarquía inferior a las leyes orgánicas, como consecuencia de aquello, la interrupción de la caducidad instituida en la norma reglamentaria al no ser una figura jurídica contemplada en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no es procedente en el caso en examen.- Este criterio se robustece si se considera que la Contraloría General del Estado, al estimar necesario adecuar y actualizar la normativa que rige sus actividades, en relación con una concepción integral de la determinación de*

responsabilidades, a un nuevo proceso administrativo de predeterminación de responsabilidades, conforme a lo previsto en la Constitución de la República y a las competencias otorgadas a este Órgano Técnico de Control, expidió el Reglamento de Responsabilidades, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 696 del 22 de febrero del 2016; cuerpo reglamentario en el que se ha suprimido la interrupción de la caducidad reglada en el artículo 17 del derogado Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades; criterio que se mantiene en el Reglamento vigente a partir del 10 de septiembre de 2018. (¼) Con cuenta al análisis vertido en líneas precedentes, el Tribunal concluye que el argumento de suspensión de la caducidad presentado por la Contraloría General del Estado al contestar la demanda es improcedente; criterio que además toma completo sentido si se considera que la caducidad según lo ha referido la Corte Nacional de Justicia es una institución jurídica eminentemente objetiva, característica del derecho público y específicamente del administrativo, mediante la cual se establecen términos fatales para el ejercicio de determinadas acciones y derechos, de tal forma que al concluir éstos, sin consideración subjetiva alguna, desaparecen las facultades establecidas por la ley. La caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. 6.6. Tomando como referente los puntos analizados, el Tribunal arriba a la inobjetable conclusión de que la resolución impugnada adolece de vicios de nulidad, puesto que la Contraloría General del Estado ha confirmado la responsabilidad civil predeterminada en contra del demandante cuando ésta ya no era competente; así mismo, se ha verificado la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, en el caso en particular, las disposiciones legales contenidas en los artículo 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estadoª .

3.4.- Con propósitos del análisis que nos corresponde, es preciso iniciar señalando que la entidad casacionista acusa como norma de derecho erróneamente interpretada el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 386 de 27 de octubre de 2006. Al respecto, como bien lo manifiesta el Tribunal de instancia, el referido Reglamento fue derogado por el Acuerdo No. 004-CG-2016 expedido por el Contralor General del Estado, mediante el cual se expide el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 696 de 22 de febrero 2016, en cuya primera disposición derogatoria señala: *ª Derógase el Reglamento Sustitutivo*

de Responsabilidades, publicado en el Registro Oficial 386 de 27 de octubre de 2006º. De ahí que es preciso indicar, que dentro de las disposiciones contenidas en este último cuerpo normativo, no se encuentra la disposición denominada ªinterrupción de la caducidadº que preveía el artículo 17 de la anterior reglamentación, ni ninguna de similares características. Lo propio ocurre en la reglamentación vigente, esto es, en el Acuerdo No. 050-CG-2018 que contiene el Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, dentro del cual tampoco consta ninguna disposición que refiera a la interrupción de los plazos y términos de caducidad establecidos en la Ley.

Adviértase entonces que, es el propio órgano de control en uso de su facultad reglamentaria que derogó aquella disposición referente a la interrupción de la caducidad, observando precisamente el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República, en cuanto tiene que ver a la suspensión o interrupción de una figura jurídica que por su naturaleza se encuentra regulada y condicionada al ámbito de la ley.

3.5.- Siendo así, en cuanto a los argumentos de la recurrente respecto a que el inicio del examen especial No. DR4-0021-2011 interrumpió los plazos de caducidad conforme a la disposición reglamentaria invocada, debe señalarse que esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en reiterada jurisprudencia ha señalado que la ªcaducidadº es una institución propia del derecho administrativo, que opera *ipso jure* por el transcurso del tiempo determinado en la ley para ejercer una acción o una potestad, sin que quepan interrupciones en su decurso. Rafael Martínez Morales, sobre la caducidad opina: *ª Confundida en ocasiones con prescripción, es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la Administración. Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado, y es la ley la que fija el término en que ha de operarº*. (Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen III, Editorial Oxford, México 2002, página 20).

3.6.- El artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, vigente a la fecha de la comisión del acto observado, establecía que la facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, en caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos. Nótese que la disposición legal referida no prevé otra condición para que opere la caducidad más que el transcurso de siete años contados desde la realización del acto, en el caso, el último hecho observado ocurrió el 31 de diciembre de 2010, mientras que la Resolución que confirma la responsabilidad civil - glosa se notificó el 31 de mayo de 2018, es decir, se ha superado el plazo que tenía el órgano de

control para pronunciarse sobre los hecho motivo de observación.

No obstante de aquello, el casacionista aduce la errónea interpretación de una disposición reglamentaria que no complementa el sentido de la ley, sino más bien la contradice, transgrediendo de esta manera el objetivo reglamentario. La articulación entre la ley y el reglamento es fundamental para el adecuado desarrollo normativo y adquiere real importancia al momento de garantizar la seguridad jurídica, esta relación no es más que una consecuencia de la técnica de jerarquía normativa. En ese orden, la institución jurídica de la caducidad debe interpretarse del modo más favorable a la realización del derecho a la tutela judicial efectiva. No cabe que por medio del Reglamento Sustitutivo del Reglamento de Responsabilidades, Acuerdo expedido por la Contraloría General del Estado, y por tanto jerárquicamente inferior a la Ley, se reforme el citado artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, interrumpiendo el plazo de caducidad para el ejercicio de la potestad determinadora establecido en la Ley. En consecuencia, sin que amerite un análisis adicional, el recurso deviene en improcedente por este extremo.

V.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 29 de abril de 2019 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja, dentro del juicio No. 11804-2018-00229.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas, como Secretaria Relatora de conformidad con la acción de personal N° 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- **Notifíquese y devuélvase**.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 18803-2018-00266 RESOLUCION N° 384-2022

173880660-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 12 de abril del 2022, las 09h01. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Racines Garrido fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 30 de junio de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Fabián Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso; **d)** Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266 deducido por el señor Edwin Hernán Ríos Rivera en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, resolvió: *ª ¼acepta parcialmente la demanda presentada por EDWIN HERNÁN RIOS RIVERA y declara la ilegalidad de la resolución 33962 de 1 de septiembre de 2017º*.

1.2.- La Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 02 de febrero de 2021, el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 25 de agosto de 2021 se convocó para el día martes 22 de marzo de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció de manera virtual la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus abogados debidamente acreditados para el efecto, fundamentando su recurso en base a la causal admitida a trámite. También compareció el actor acompañado de su defensor técnico quien contestó la referida fundamentación. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1.-Validez Procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266, ha incurrido en el yerro acusado por la entidad recurrente, esto es, de conformidad con el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos se invoca el caso quinto y se atribuye a la sentencia recurrida el vicio de errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la han denominado como un error o vicio *"in iudicando*º, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

3.1.1. La entidad casacionista con sustento en el caso quinto, acusa la errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, vicio que comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador. ª *Se trata de la exégesis equivocada de la norma en su contenido mismo, independientemente de las cuestiones de hecho debatidas en la sentencia y del caso que trata de regular. La norma jurídica es la que gobierna el asunto, pero en sentido diverso, por lo tanto, yerra en el enfoque verdadero de ella, en su espíritu y alcances. Hay entonces insuficiencia del juicio o exceso al formularlo*º (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia). Por tanto, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: **a)** la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y, **b)** la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa ha sido erróneamente interpretada, y que se encuentre expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

Para fundamentar el recurso por este vicio la institución recurrente señala: ª*(¼) El análisis del Tribunal respecto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación erróneos, cuando indican que, por el incumplimiento del plazo señalando en el referido artículo, se ha verificado la CADUCIDAD de la facultad de control de esta Institución, cuando en* ***ningún momento*** *esta disposición menciona que la falta de aprobación del Informe en los plazos previstos, ocasiona la caducidad de la facultad de control, es así que el Tribunal le ha otorgado de manera deliberada y extensiva otro sentido equivocado a su espíritu y segundo se hubieran observado que el informe general no es impugnable, por norma expresa contemplada en el artículo 69 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que prohíbe la impugnación del referido informe (¼) De haber interpretado de manera correcta el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los señores Jueces del Tribunal hubiesen verificado que no existe causal de ilegalidad o nulidad en el informe, por caducidad, por cuanto, en primera instancia, la referida norma no contempla la figura de caducidad por la inobservancia del plazo¼º* .

En lo pertinente, el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida manifiesta lo siguiente: ª*(¼) de las constancias procesales se cerciora que conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente al tiempo de la acción de control (5 de abril de 2010 a 3 de*

marzo de 2012, fojas 2 y 3 del expediente, 76 vuelta a 77 del proceso) se establecía que los informes de auditoría gubernamental serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. La Entidad de Control no menciona ni el Tribunal advierte ninguna circunstancia que justifique si la acción de control requirió un plazo adicional al establecido legalmente; por lo tanto este Tribunal concluye que en el caso concreto se excedió el tiempo previsto para llevar a cabo la elaboración del informe; por cuanto la Orden de Trabajo fue de fecha 5 de abril de 2010 según se desprende del Informe; y su aprobación sucedió el 3 de marzo de 2012 según se consigna a fojas 76 vuelta en la página 1 del Informe DR6-0075-2010, incurriendo la Contraloría en una causal de invalidez del acto impugnado conforme enseña el fallo 17811-2017-00540 de 16 de enero del 2019; que cita este Tribunal: ©Los actos administrativos dictados fuera de esos tiempos carecen de valor jurídico ya que constituyen vicios gravísimos que afectan el valor esencial de la decisión. Los tiempos fijados en la ley y su preclusión, así como el ejercicio oportuno del deber administrativo, son garantías evidentes del principio de seguridad jurídica, al que tienen derecho todos los administrados; cualquiera afectación o vicio relativo a esas garantías indefectiblemente generan su invalidez jurídica, su nulidad e incluso el reconocimiento de su inexistencia jurídica.©Por la gravedad del cargo este Tribunal se abstiene de pronunciarse sobre los fundamentos de la responsabilidad civil determinada en contra del actor y los restantes cargos de la demanda, toda vez que los mismos no varían el cuadro procesal que se deja señalado. (¼)º .

A criterio del casacionista existe errónea interpretación del artículo 26 de la citada Ley aduciendo para el efecto que el espíritu de la norma nunca fue establecer un plazo para la caducidad y por tanto no constituye un plazo fatal, omitiendo especificar el recurrente hasta cuándo el ente de control puede ejercerla legítimamente; o si, por el contrario, puede ejercerla en cualquier momento a su arbitrio. El recurrente simplemente considera que la norma no ha previsto una consecuencia en caso de que no se cumplan sus facultades en el tiempo establecido, olvidando el recurrente que la Ley establece tiempos dentro de los cuales la Administración Pública debe actuar, limitando el ejercicio del poder público con el propósito de que la Administración no disponga ilimitadamente del ejercicio de esas competencias jurídicas; por consiguiente, ejercer actividades y expedir resoluciones fuera del tiempo que la Ley determina, constituye un acto de desviación de poder que carece de valor jurídico, ya que, vencido el tiempo legal, precluye la actividad pública en torno al caso específico. Adicionalmente, la entidad recurrente asevera que no se observó el hecho de que el informe no es impugnable; al respecto cabe mencionar que conforme lo dispone los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos, el Tribunal de instancia realizó el control de legalidad amplio y suficiente del referido acto administrativo y de todos sus antecedentes, y es en el examen de la legalidad de las actuaciones del

órgano de control que la autoridad jurisdiccional arriba a la conclusión de que el órgano de control inobservó el plazo fatal previsto entre en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en la fase de aprobación del informe final de auditoría, lo que terminó comprometiendo la validez de la resolución impugnada.

Referente a la caducidad, Juan Carlos Cassagne señala: ª*En el procedimiento administrativo es indudable la importancia que tiene el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas, en cuanto constituye la base para determinar el cómputo de los plazos que obligatoriamente deben observar el administrado y la Administración en las distintas fases o etapas procedimentales (¼) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento*º (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341)..

Es necesario señalar que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 10-2021 publicada en el Registro Oficial Suplemento de 12 de octubre de 2021, resolvió declarar como precedente jurisprudencial obligatorio el punto de derecho que contiene la siguiente regla: *ª El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio dela seguridad jurídicaº* . Conforme al numeral 4 de la referida Resolución, ésta tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la Corte Nacional de Justicia. Consecuentemente en el presente caso, el plazo de 1 año previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, es un plazo fatal, puesto que la Contraloría General del Estado aprobó el informe de auditoría una vez fenecido el plazo previsto en la Ley, y por tal motivo, tal aprobación está viciada de nulidad absoluta toda vez que el funcionario público que lo aprobó había perdido competencia en razón del tiempo para hacerlo.

En tal sentido, esta Sala Especializada de casación verifica que el Tribunal de instancia, en el considerando séptimo de su sentencia, ha otorgado al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado el alcance y sentido que efectivamente tiene, sin que el casacionista haya logrado demostrar el vicio de errónea interpretación que ha sido acusado, motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo.

IV. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 18803-2018-00266 RESOLUCION N° 385-2022

173880660-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 12 de abril del 2022, las 09h01. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Racines Garrido fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 30 de junio de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Fabián Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso; **d)** Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266 deducido por el señor Edwin Hernán Ríos Rivera en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, resolvió: *ª ¼acepta parcialmente la demanda presentada por EDWIN HERNÁN RIOS RIVERA y declara la ilegalidad de la resolución 33962 de 1 de septiembre de 2017º*.

1.2.- La Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 02 de febrero de 2021, el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 25 de agosto de 2021 se convocó para el día martes 22 de marzo de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció de manera virtual la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus abogados debidamente acreditados para el efecto, fundamentando su recurso en base a la causal admitida a trámite. También compareció el actor acompañado de su defensor técnico quien contestó la referida fundamentación. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1.-Validez Procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266, ha incurrido en el yerro acusado por la entidad recurrente, esto es, de conformidad con el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos se invoca el caso quinto y se atribuye a la sentencia recurrida el vicio de errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la han denominado como un error o vicio *"in iudicando*º, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

3.1.1. La entidad casacionista con sustento en el caso quinto, acusa la errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, vicio que comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador. ª *Se trata de la exégesis equivocada de la norma en su contenido mismo, independientemente de las cuestiones de hecho debatidas en la sentencia y del caso que trata de regular. La norma jurídica es la que gobierna el asunto, pero en sentido diverso, por lo tanto, yerra en el enfoque verdadero de ella, en su espíritu y alcances. Hay entonces insuficiencia del juicio o exceso al formularlo*º (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia). Por tanto, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: **a)** la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y, **b)** la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa ha sido erróneamente interpretada, y que se encuentre expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

Para fundamentar el recurso por este vicio la institución recurrente señala: ª*(¼) El análisis del Tribunal respecto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación erróneos, cuando indican que, por el incumplimiento del plazo señalando en el referido artículo, se ha verificado la CADUCIDAD de la facultad de control de esta Institución, cuando en* ***ningún momento*** *esta disposición menciona que la falta de aprobación del Informe en los plazos previstos, ocasiona la caducidad de la facultad de control, es así que el Tribunal le ha otorgado de manera deliberada y extensiva otro sentido equivocado a su espíritu y segundo se hubieran observado que el informe general no es impugnable, por norma expresa contemplada en el artículo 69 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que prohíbe la impugnación del referido informe (¼) De haber interpretado de manera correcta el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los señores Jueces del Tribunal hubiesen verificado que no existe causal de ilegalidad o nulidad en el informe, por caducidad, por cuanto, en primera instancia, la referida norma no contempla la figura de caducidad por la inobservancia del plazo¼º* .

En lo pertinente, el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida manifiesta lo siguiente: ª*(¼) de las constancias procesales se cerciora que conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente al tiempo de la acción de control (5 de abril de 2010 a 3 de*

marzo de 2012, fojas 2 y 3 del expediente, 76 vuelta a 77 del proceso) se establecía que los informes de auditoría gubernamental serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. La Entidad de Control no menciona ni el Tribunal advierte ninguna circunstancia que justifique si la acción de control requirió un plazo adicional al establecido legalmente; por lo tanto este Tribunal concluye que en el caso concreto se excedió el tiempo previsto para llevar a cabo la elaboración del informe; por cuanto la Orden de Trabajo fue de fecha 5 de abril de 2010 según se desprende del Informe; y su aprobación sucedió el 3 de marzo de 2012 según se consigna a fojas 76 vuelta en la página 1 del Informe DR6-0075-2010, incurriendo la Contraloría en una causal de invalidez del acto impugnado conforme enseña el fallo 17811-2017-00540 de 16 de enero del 2019; que cita este Tribunal: ©Los actos administrativos dictados fuera de esos tiempos carecen de valor jurídico ya que constituyen vicios gravísimos que afectan el valor esencial de la decisión. Los tiempos fijados en la ley y su preclusión, así como el ejercicio oportuno del deber administrativo, son garantías evidentes del principio de seguridad jurídica, al que tienen derecho todos los administrados; cualquiera afectación o vicio relativo a esas garantías indefectiblemente generan su invalidez jurídica, su nulidad e incluso el reconocimiento de su inexistencia jurídica.©Por la gravedad del cargo este Tribunal se abstiene de pronunciarse sobre los fundamentos de la responsabilidad civil determinada en contra del actor y los restantes cargos de la demanda, toda vez que los mismos no varían el cuadro procesal que se deja señalado. (¼)º .

A criterio del casacionista existe errónea interpretación del artículo 26 de la citada Ley aduciendo para el efecto que el espíritu de la norma nunca fue establecer un plazo para la caducidad y por tanto no constituye un plazo fatal, omitiendo especificar el recurrente hasta cuándo el ente de control puede ejercerla legítimamente; o si, por el contrario, puede ejercerla en cualquier momento a su arbitrio. El recurrente simplemente considera que la norma no ha previsto una consecuencia en caso de que no se cumplan sus facultades en el tiempo establecido, olvidando el recurrente que la Ley establece tiempos dentro de los cuales la Administración Pública debe actuar, limitando el ejercicio del poder público con el propósito de que la Administración no disponga ilimitadamente del ejercicio de esas competencias jurídicas; por consiguiente, ejercer actividades y expedir resoluciones fuera del tiempo que la Ley determina, constituye un acto de desviación de poder que carece de valor jurídico, ya que, vencido el tiempo legal, precluye la actividad pública en torno al caso específico. Adicionalmente, la entidad recurrente asevera que no se observó el hecho de que el informe no es impugnable; al respecto cabe mencionar que conforme lo dispone los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos, el Tribunal de instancia realizó el control de legalidad amplio y suficiente del referido acto administrativo y de todos sus antecedentes, y es en el examen de la legalidad de las actuaciones del

órgano de control que la autoridad jurisdiccional arriba a la conclusión de que el órgano de control inobservó el plazo fatal previsto entre en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en la fase de aprobación del informe final de auditoría, lo que terminó comprometiendo la validez de la resolución impugnada.

Referente a la caducidad, Juan Carlos Cassagne señala: ª*En el procedimiento administrativo es indudable la importancia que tiene el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas, en cuanto constituye la base para determinar el cómputo de los plazos que obligatoriamente deben observar el administrado y la Administración en las distintas fases o etapas procedimentales (¼) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento*º (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341)..

Es necesario señalar que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 10-2021 publicada en el Registro Oficial Suplemento de 12 de octubre de 2021, resolvió declarar como precedente jurisprudencial obligatorio el punto de derecho que contiene la siguiente regla: *ª El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio dela seguridad jurídicaº* . Conforme al numeral 4 de la referida Resolución, ésta tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la Corte Nacional de Justicia. Consecuentemente en el presente caso, el plazo de 1 año previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, es un plazo fatal, puesto que la Contraloría General del Estado aprobó el informe de auditoría una vez fenecido el plazo previsto en la Ley, y por tal motivo, tal aprobación está viciada de nulidad absoluta toda vez que el funcionario público que lo aprobó había perdido competencia en razón del tiempo para hacerlo.

En tal sentido, esta Sala Especializada de casación verifica que el Tribunal de instancia, en el considerando séptimo de su sentencia, ha otorgado al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado el alcance y sentido que efectivamente tiene, sin que el casacionista haya logrado demostrar el vicio de errónea interpretación que ha sido acusado, motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo.

IV. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 22 de septiembre de 2020 por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, dentro del juicio No. 18803-2018-00266.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 11804-2019-00109 RESOLUCION N° 392-2022

174151341-DFE

JUEZ PONENTE: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, jueves 14 de abril del 2022, las 12h24. **VISTOS.-** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de:

a) Mediante Resolución No. 008-2021, de 28 de enero de 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, de 29 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió designar a nueve jueces para la Corte Nacional de Justicia.-

b) Mediante Resolución No. 02-2021, de 05 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en uso de sus atribuciones, resolvió estructurar las seis Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, quedando conformada la Sala de lo Contencioso Administrativo por los jueces: Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño.

c) Iván Rodrigo Larco Ortuño fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

d) Patricio Secaira Durango fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

e) Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 30 de junio de 2021, constante a fojas 12 del expediente, el Tribunal competente para conocer y resolver la presente causa se encuentra conformado por los Jueces Nacionales: Fabián Patricio Racines Garrido (Juez Ponente, en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial), Milton Enrique Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango; así como, acorde lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1. En sentencia de 27 de noviembre de 2020, las 08h17, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, dentro del juicio No. 11804-2019-00109, en lo medular resolvieron:

> *ª (¼)Por todas las consideraciones expuestas en esta sentencia, en cumplimiento de los deberes de los jueces y juezas que integramos los Tribunales Contencioso Administrativos, de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, de supervisar la legalidad de los actos de la Administración Pública, administrar justicia aplicando la norma jurídica pertinente, en aras de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, habiéndose desvirtuado las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad previstas en el artículo 329 del COGPE, EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta la demanda propuesta por la señora Patricia Marisol Cumbicos Vélez, por consiguiente, declara la nulidad de las resoluciones números 12273 en lo que a la accionante se refiere y 12274, de fechas 9 de noviembre de 2017, notificadas el 29 de noviembre de 2018. Por no haberse demostrado que la Contraloría General del Estado ha emitido títulos de crédito, no hay nada que resolver al respecto. (¼)º .*

1.2. La Directora Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose, para este efecto, en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3. Con auto de 16 de marzo de 2021, las 10h43, la Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4. Con auto de sustanciación de fecha 3 de marzo de 2022, las 11h21, se convocó para el día viernes 25 de marzo de 2022, las 14h30, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5. En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus procuradores debidamente acreditados, quienes fundamentaron su recurso con base a la causal admitida a trámite. De igual forma compareció la accionante de la presente causa acompañada de su defensor técnico debidamente acreditado. Luego de escuchar a la parte procesal, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la Resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación:

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

2.1. Validez procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 27 de noviembre de 2020, las 08h17, por el Tribunal de instancia ha incurrido en los yerros acusados por el recurrente; esto es, por la indebida aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, lo que conllevó a la falta de aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, vicios contenidos en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

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

2.4 También es importante recalcar que el recurso de casación es un medio impugnatorio de las sentencias o autos que, dentro de procesos de conocimiento, expiden, entre otros órganos judiciales, los tribunales distritales de lo contencioso administrativo; desde luego que los autos se refieren a aquellos que ponen fin a los procesos judiciales y que en la práctica tienen fuerza de sentencias; por tanto, no corresponde, al orden de los recursos ordinarios que regulan actividades procesales de instancia; de ahí que la casación corresponda a la clase de recursos extraordinarios, que se orienta a que un tribunal de casación pueda hacer el control de legalidad de la sentencia o auto al que se ataca, es por ello que no solo la doctrina y la jurisprudencia, sino esencialmente la misma ley, establece

una serie de formalidades que deben ser cumplidas de manera estricta con la técnica jurídica que cada causal y los modos de infracción que estas contienen exigen; técnica que tiene ver con el razonamiento lógico-jurídico que permita demostrar la existencia de los yerros que el casacionista, aduce, vician al auto o sentencia que reprocha; el recurso de casación por su propia excepcionalidad establece taxativamente los casos y los yerros que potencialmente pueden afectar a una decisión judicial, sin que, quien usa el recurso pueda promoverlo por causas distintas a las determinadas puntualmente en el ordenamiento jurídico. [Resolución No. 2020-714 de 21 de septiembre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia].

III. CASO QUINTO DEL ART. 268 DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS POR INDEBIDA APLICACIÓN Y FALTA DE APLICACIÓN DE NORMAS SUSTANTIVAS:

3.1. Con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP, la casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de indebida de aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y falta de aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado. Esta Sala estima importante referirse al alcance del caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos que consiste en: *ª 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.º*

3.2. Al respecto, esta causal se refiere a una infracción sustancial del ordenamiento jurídico: el error *in iudicando in jure*, cuando a causa de no haberse entendido apropiadamente el sentido jurídico del caso sometido a decisión, se aplica a éste una norma diferente a la que debió en realidad aplicarse, ya sea por ª falta de aplicaciónº, es decir, se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión o por ª aplicación indebidaº de las normas, cuando ésta ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla; o se la concede a la norma aplicable un alcance equivocado por ª errónea interpretaciónº, cuando la norma aplicada es la adecuada para el caso, y no obstante se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene. Se da pues, por parte del juzgador de instancia, un falso juicio de derecho sobre la norma y, por tanto, la sentencia debe ser casada, porque declara una falsa voluntad de la normativa estatal. La falta de aplicación consiste, por tanto, en ª un error de

existenciaº; la aplicación indebida entraña ªun error de selecciónº y, la errónea interpretación equivale a ªun error del verdadero sentido de la normaº.

3.3. La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la *ex* Corte Suprema de Justicia, en la Resolución No. 192 de 24 marzo de 1999, juicio No. 84-98, publicada en el Registro Oficial Suplemento 211 de 14 de junio de 1999, con respecto a esta causal, señaló lo siguiente: *ª Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal ad-quem sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente.º*

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

3.5. Resulta necesario recordar que el vicio de indebida aplicación acusado por la casacionista entraña *ª un error de selecciónº* y se presenta cuando el juzgador ha utilizado la norma para un caso que no es el previsto por el legislador. La indebida aplicación comprende un yerro en la subsunción del hipotético normativo dentro de los elementos fácticos, es decir, nace no del error sobre la existencia y validez de la ley, sino del yerro en que incurre el juzgador al relacionar la situación fáctica controvertida en el proceso y el hecho hipotetizado por la norma que aplica (Murcia Ballén, Humberto; Recurso de Casación Civil; 2005; Ediciones Jurídica Gustavo Ibáñez; Sexta Edición; Bogotá ± Colombia; p. 331-332). En este orden de ideas, la casacionista debe identificar la norma sustantiva aplicada de forma indebida por la sentencia recurrida, los hechos que dentro del análisis del Tribunal de instancia se subsumieron en la norma infringida, la conexión entre la infracción directa y la afectación a la parte dispositiva del fallo y, como consecuencia de los anteriores supuestos, el casacionista está obligado a traer a colación la norma que en defecto de la aplicada indebidamente,

debía subsumir dichos hechos.

3.6. Es decir, este vicio no se refiere al entendimiento equívoco de una norma, sino únicamente a que su aplicación no se subsume a los hechos, por lo que es imprescindible que quien recurre basado en este vicio, mencione además de la norma considerada como infringida, la norma que debió´ser aplicada correctamente en lugar de aquella. Por otro lado, se debe señalar que para la procedencia del caso 5 del artículo 268 del COGEP, la casacionista debe demostrar, entre otros aspectos, la trascendencia del vicio acusado: *ª pues los errores sin trascendencia no son causal para casar el fallo, sino aquellas violaciones de la ley que tengan graves repercusionesº* [Resolución No. 89-2011 de 02 de marzo de 2001 dictada dentro del juicio No. 168-98, publicada en el Registro Oficial 323 de 10 de mayo de 2001].

3.7. Para fundamentar el recurso por este vicio, la casacionista transcribe ciertas partes de la sentencia recurrida, para a continuación manifestar*: ª ¼ Es así como de la revisión de la sentencia recurrida se colige que el Tribunal conoció que las actividades y responsabilidades civiles de la entonces administrada ocurrieron entre el 15 de enero de 2010 y el 08 de julio de 2011, y que la orden de trabajo No. 06084-1-2014 fue emitida el 18 de febrero de 2014, fechas entre las cuales no existe un plazo mayor a siete años, según lo estipula el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; por lo tanto, no se generó caducidad ya que existió la interrupción de la misma con la emisión de la orden de trabajo detallada anteriormente, por lo que las actuaciones realizadas por esta Entidad de Control. Están dentro del plazo que la Ley lo permite, exponiendo de esta manera el Tribunal que se aplicó indebidamente lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de la Contraloría General del Estado. Es necesario precisar que, el Tribunal arriba a una conclusión equivoca al declarar la caducidad de las facultades de la contraloría General del Estado para resolver conforme al artículo 71 de su Ley Orgánica, si tomar en cuenta el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto al espíritu de la referida disposición reglamentaria que fue evitar que las acciones que ocasionaron perjuicio al Estado, queden impunes por el paso del tiempo, una vez iniciada la acción de control, efectuando el control posterior de las operaciones administrativas y financieras, conforme lo previsto en el artículo 19 de la LOCGE, por parte de este Organismo Técnico de Control, con lo que quedó interrumpida la mencionada caducidad¼ º*

3.8 En suma, la entidad recurrente sostiene que el Tribunal de instancia aplicó indebidamente el

artículo 71 de la LOCGE, indicando que dicha norma contemplan el tiempo para que se configure la caducidad de la facultad de la Contraloría para pronunciarse sobre los actos y determinar responsabilidades. Del análisis realizado por el Tribunal *a quo,* señala que no aplicó el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto de la interrupción de la caducidad, espíritu otorgado por el Contralor General del Estado, para evitar que las acciones que ocasionaron perjuicio al Estado queden impunes por el paso del tiempo, alega además, que una vez iniciada la acción de control por parte del organismo técnico, por disposición del art 17 *ibídem* queda interrumpida la mencionada caducidad. Situación que ha llevado a que el Tribunal de instancia aplique indebidamente el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.9. En el caso de estudio, revela que el Tribunal de instancia, en ejercicio de su control de legalidad de los actos administrativos aprecia que ha operado la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado, conforme se desprende de su decisión que, en la parte pertinente, señala que: *ª(¼)se establece que en efecto, el organismo técnico de control ha determinado cuando sus facultades caducaron por el transcurso del tiempo. Es necesario contrastar la norma enunciada con los hechos que según la parte accionada configuran la responsabilidad, para ello precisamos que aún considerando la última ayuda económica constante en el cuadro de la referencia, que se ha materializado el 07 de abril de 2011, y la fecha en que se notificó la Resolución No. 12274 de 09 de noviembre de 2017, hecho acaecido el 29 de noviembre de 2018, han transcurrido 7 años, 7 meses, 22 días, lo que confirma el argumento de la parte accionante respecto a que operó la caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado, pues la actuación de dicha institución se ha dado cuando transcurrieron más de los siete años que establece la ley, contados desde las actividades observadas se realizaron. (...)º*

3.10. Bajo estas consideraciones, y habiendo verificado que ha operado la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado, el Tribunal de instancia aplica el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para declarar la caducidad. Dicha declaratoria conlleva la nulidad del acto administrativo, por haber sido emitido fuera del plazo señalado por la ley.

3.10 Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede

ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones.

3.11 Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General del Estado, conforme el artículo 71 *ibídem*, para determinar responsabilidades civiles, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener competencia, para determinar responsabilidades civiles culposas. La institución procesal de la caducidad no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene dicha institución para determinar posibles responsabilidades civiles, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.12 En esta línea de pensamiento, el Tribunal de instancia adecuadamente **no aplica el artículo 17 del Reglamento** Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, toda vez que una norma de rango inferior no pude modificar la institución jurídica de la caducidad, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica. En tal sentido, **no es aplicable el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.**

Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que el Tribunal *a quo* ha aplicado debidamente el artículo 71de LOCGE al caso concreto, lo cual conlleva a que el recurso se deseche por este extremo.

V.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte

Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, NO CASA la sentencia dictada el 27 de noviembre de 2020, las 08h17, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja dentro del juicio No. 11804-2019-00109.- Sin costas ni honorarios.- **Notifíquese y devuélvase.-**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 17811-2018-00591 RESOLUCION N° 393-2022

174151767-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, jueves 14 de abril del 2022, las 12h26. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Patricio Racines Garrido fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 30 de junio de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el Tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso. Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 10 de julio de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17811-2018-00591 deducido por el señor Marco Antonio Almeida Costa en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, resolvió declarar: ª¼ *ilegal y deja sin efecto el acto impugnado en lo relacionado con el actor, contenido en el Oficio No. 00000068-DNRR, de fecha 6 de febrero del 2018, así como las responsabilidades y multa establecidas en su contra, y en consecuencia dejando así mismo sin efecto las responsabilidades y multa establecidas en contra del actor en la Resolución No. 35951 de 23 de Noviembre del 2017, originadas en el Oficio No. 1179 DNPR de 11 de Octubre del 2017º*.

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUNO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

1.2.- La Directora Nacional de Patrocinio de la Contraloría General del Estado, interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en la causal segunda del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 06 de octubre de 2020 la Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 22 de febrero de 2022 se convocó para el día martes 15 de marzo de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció telemáticamente la Contraloría General del Estado, entidad recurrente, a través de su abogado debidamente autorizado para el efecto, quien fundamentó su recurso en base a la causal admitida a trámite. No compareció ni el actor, ni su defensor técnico pese a haber sido debidamente notificado. Luego de escuchar a la parte procesal el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la referida entidad pública, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1.-Validez Procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.-Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 10 de julio de 2020 por el Tribunal de instancia ha incurrido en el yerro acusado por el recurrente; esto es: con cargo al caso segundo del artículo 268 del COGEP se acusa a la sentencia de no cumplir con el requisito de motivación, de conformidad con el artículo 76, numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1 Con cargo al caso segundo del artículo 268 del COGEP la casacionista aduce que la sentencia,

recurrida no cumple con el requisito de motivación, de conformidad con el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República. Esta causal de casación se refiere a que la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. Se advierte entonces, que la causal invocada se encuentra conformada por tres formas de error: el primero, se refiere a la falta de requisitos exigidos por la ley; el segundo, cuando en la parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles; el tercero, hace referencia al requisito de motivación.

Para fundamentar el recurso, la entidad pública recurrente aduce como causal de casación, la falta de motivación de la sentencia ya que en el considerando 5.5.1 del acápite de motivación el Tribunal de instancia realiza una distorsión de los hechos reales y del alcance de la auditoría gubernamental con las pretensiones solicitadas por el accionante y manifiesta que el fallo impugnado no tiene el requisito de lógica por cuanto no existe coherencia entre los hechos materializados en la auditoría de control y que además sustentaron su decisión contraviniendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Sostiene en su análisis que: ª¼ *en el* ***Informe de examen especial No. DAAC-0059-2017****, realizado al ©proceso de determinación del valor de la deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud realizadas del* ***Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS,*** *por el período comprendido entre el 1 de febrero de 2013 al 31 de diciembre de 2016©se observa que la recomendación cuarta realizada por el Organismo Técnico de Control en la auditoria gubernamental anterior, que debía ser cumplida mediante por (sic) una Comisión Institucional que se conformó legalmente por servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Finanzas, generando obligaciones directas en el ejercicio de sus funciones y en representación de la autoridad competente, debía establecer el monto de la deuda, sin embargo, se observó que esta comisión no lo hizo, recayendo la responsabilidad administrativa sobre aquellas personas involucradas de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...)* ***al actor****, en el ejercicio de sus funciones* ***si le correspondía cumplir con la recomendación*** *realizada por la Contraloría General del Estado, en virtud que, mediante un mandato legal se le encargó legalmente esas funciones, tal es así que dentro del proceso que observó la Entidad de Control incluso el accionante elaboró el Informe Interinstitucional No. 001 de 13 de abril de 2015, que ocasionó que se elimine el Balance de Comprobación del Fondo de Salud,* ***afectando los saldos de las cuentas del grupo del activo, pasivo, patrimonio y eliminación del derecho de cobro al Estado,*** *por tanto, el vicio que ha incurrido el Tribunal se constata porque en su resolución se observa la omisión de analizar la pretensión de las partes, los elementos fácticos de la responsabilidad administrativa, los hallazgos de una auditoria gubernamental conformada por expertos multidisciplinarios en el tema, las consideraciones que no han sido vinculadas con la norma*

jurídica (énfasis en lo subrayado) por lo que, la omisión del accionante determinó que no se pueda contabilizar correctamente la deuda generada entre Instituciones del Estado (¼) De esta forma se constata que no se precauteló el buen manejo de los recursos públicos, ***deduciendo que la determinación de responsabilidad administrativa culposa en contra del accionante es válida y queda claro que es un sujeto de responsabilidad obligado porque si tiene competencia material y un vínculo directo en el proceso auditado¼ º***

Al respecto, se debe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido jurisprudencia reciente con propensión a alejarse del ªtest de motivaciónº que comprende los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; para ello, concluye que el referido test atribuye a la garantía de la motivación la exigencia de que el juez aporte a sus decisiones de una motivación correcta y no la exigencia de una motivación suficiente; además de que ignora completamente el hecho de que el artículo 76.7.l. de la Constitución de la República sirve para establecer si una motivación es suficiente y no una mínimamente completa. Por ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en atención a lo que prescribe la citada norma constitucional, ha establecido que la motivación de una autoridad pública debe reunir ciertos *ª elementos argumentativos mínimosº* para que sea *suficiente;* para el efecto, la estructura mínima de la motivación de los actos jurisdiccionales deben componerse de: 1) la enunciación de las normas o principios jurídicos en los que se fundamenta lo resuelto; 2) la enunciación de los hechos del caso; y, 3) la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. En ese sentido, se considera que la argumentación jurídica tiene una estructura mínimamente completa, cuando está compuesta con una *fundamentación normativa suficiente*, esto es, debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la resolución del caso, así como la justificación de su aplicación a los hechos del asunto que se ventila; y, una *fundamentación fáctica suficiente*, es decir, el juzgador justifica los hechos probados en virtud del análisis de las pruebas. (Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021). Criterio que ha sido acogido por la Corte Nacional de Justicia en varios de sus fallos.

Respecto del recurso presentado, se puede verificar que la entidad recurrente alega que la falta del requisito de lógica se presenta por cuanto el actor, al haber sido designado por el Ministerio de Finanzas para que forme parte de la comisión interinstitucional y cumpla con la recomendación emitida por la Contraloría General del Estado en el Informe DADSySS-0014-2015, era su función establecer los valores adeudados al IESS por contribución de prestaciones de salud y determinar la forma de pago, no obstante en el informe interinstitucional 001 de 13 de abril de 2015 se concluyó que no existe deuda u obligación que se haga exigible, hecho por el cual, la institución recurrente determinó que el actor incumplió con las funciones a él encomendadas por mandato legal que se le encargó legalmente por lo que le vuelve un sujeto de responsabilidad. Sobre el particular, el Tribunal

de instancia en la sentencia recurrida manifiesta: ª¼ *En el caso,* ***el Informe de examen especial No. DAAC-0059-2017****, al ©proceso de determinación del valor de la deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud realizadas del* ***Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS****, por el período comprendido entre el 1 de febrero de 2013 al 31 de diciembre de 2016©(fs. 6 a 22 del expediente administrativo), en el cual, en la parte pertinente se lee: ©CAPÍTULO I, INFORMACIÓN INTRODUCTORIA, Motivo del examen:* ***El examen especial al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS****, se realizó con cargo al Plan Anual de Control del 2017, de la Dirección de Auditoría de Administración Central de la Contraloría General del estado y en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0007-DAAC-2017 de 23 de enero de 2017, modificada con memorando 001-DAAC-IESS-FCM-2017 del mismo mes y año (¼)© ©¼)* ***Objetivo del examen: - Verificar que la determinación del valor de la deuda por concepto de contribuciones del Estado por prestaciones de salud, estén debidamente sustentados y registrados contablemente****. - Verificar si los valores por prestaciones de salud fueron recuperados. Alcance del examen: El examen especial, se realizó al proceso de determinación del valor de la deuda por el concepto de contribución del Estado* ***por prestaciones de salud realizadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*** *(¼)©(fs. 3 vta. del expediente administrativo); ©¼)* ***Estructura Orgánica. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social****, durante el período de análisis, presentó dos estructuras organizacionales, emitidas con las siguientes resoluciones del Consejo Directivo: (¼)©(fs. 4 del expediente administrativo). ©¼) CAPÍTULO II. RESULTADOS DEL EXAMEN. Seguimiento al cumplimiento de la recomendación constante en el informe DADSySS-0014-2015 (¼)© ©¼)* ***Al Director General del IESS****: 4. ¼ Solicitará al Ministerio de Finanzas, designe una comisión para que conjuntamente con la del IESS, establezcan los valores adeudados al IESS por contribución de prestaciones de salud y se determine la forma de pago de estos valores que servirán para mejorar la inversión en el área de salud¼©(lo resaltado no es del texto).- De ahí que el Tribunal observa, que por la naturaleza pública, de la institución del Estado que administró los recursos públicos del proceso de determinación del valor de la deuda por el concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud realizadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es la entidad objeto del examen y sus actividades son las que motivaron el examen especial al que se dirigió la actividad de control, actividades cuyas responsabilidades han de determinarse dentro de su estructura orgánica, rigiendo las normas de Seguridad Social aplicables a dicha entidad los procedimientos legalmente establecidos, así como con las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuyo cumplimiento o no, fija además la competencia en razón de la materia y las responsabilidades que acorde a ella se generan, siendo éste el límite sobre el cual puede ejercer la actividad de control, la Contraloría General del Estado. En consecuencia, las*

recomendaciones de la Contraloría General del Estado, en la especie, han de circunscribirse a las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y su cumplimiento o no, genera las correspondientes responsabilidades para quienes forman parte de la entidad sujeto, objeto y motivo del examen especial respectivo¼º . Se advierte entonces, que el fallo emitido por el Tribunal de instancia cumple con la garantía de la motivación suficiente, parámetro que actualmente ha establecido la Corte Constitucional para determinar si la resolución está o no motivada, al haberse enunciado las normas en los que se fundamentó la decisión y por cuanto se explicó su pertinencia de la aplicación a los hechos del caso. En cuanto a la fundamentación fáctica suficiente, el Tribunal de instancia ha explicado en detalle los motivos por los cuales la responsabilidad civil culposa no se podía atribuir exclusivamente al actor del juicio. En efecto, en base a la prueba practicada en juicio, el Tribunal de instancia de forma clara y coherente ha concluido que *ª ¼ Se verifica que la recomendación y su cumplimiento fueron dirigidas al Director General del IESS (fs. 5 vta. del expediente administrativo), sujeto obligado por la Ley de Seguridad Social, por los Arts. 84, 85 y 86 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y Arts. 77 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del estado, debido al ámbito de su competencia material, a cumplir con las recomendaciones citadas. Sin embargo, pese a corroborarse no ser sujeto de esta actividad de control en la especie, el Coordinador General Jurídico, Delegado del Ministerio de Finanzas, en el referido informe, sin sustento legal o normativo, la entidad demandada, concluye ©¼) los Delegados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* ***y del Ministerio de Finanzas, no cumplieron con el objetivo de la recomendación 4, emitida por la Contraloría General del Estado en el informe DADSySS-0014-2015*** *(¼)©afectando de esta forma los derechos de defensa del hoy actor, doctor Marco Antonio Almeida Costa, Coordinador General Jurídico, Delegado del Ministerio de Finanzas y deviniendo en ilegal la conclusión de incumplimiento de la recomendación por parte de la Contraloría General del Estado, a un sujeto no obligado, por carecer de competencia material y vínculo obligacional, objeto del examen especial DAAC-0059-2017º* . Adicionalmente se debe señalar que, el hecho de que la parte motiva de la sentencia no coincida con sus criterios o no satisfaga los intereses procesales de la entidad pública recurrente, tampoco es proposición suficiente para que invoque el cargo previsto en el caso segundo. Es así que, la entidad recurrente en su recurso de casación no ha logrado demostrar con absoluto sustento que la sentencia impugnada incurra en la causal de casación invocada.

IV.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO**

SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Nacional de Patrocinio de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 10 de julio de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17811-2018-00591.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas, como Secretaria Relatora de conformidad con la acción de personal N° 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 01803-2018-00451 RESOLUCION N° 395-2022

174252080-DFE

JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, lunes 18 de abril del 2022, las 10h58. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **01803-2018-00451**:

I. Conformación y competencia de la Sala

1.1. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante Resolución No. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,

3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con los artículos 184.1 de la Constitución y

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ C=EC L=QUITO CI 0922810874

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

269 del Código Orgánico General de Procesos (ª COGEPº).

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 30 de junio de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido.

II. Antecedentes

2.1 El 7 de diciembre de 2018, Saulo Luis Da Silva presentó una acción contencioso-administrativa en contra de la Universidad Regional Amazónica IKIAM (ª Universidad IKIAMº) y la Procuraduría General del Estado para que se declare la nulidad de la Resolución No. 0191-IKIAM-R-SE-049-2018 y la Resolución No. 0219-IKIAM-R-SE-051-2018, emitidas por la Comisión Gestora de la Universidad Regional Amazónica IKIAM. Así mismo, solicitó que se disponga la restitución a las funciones de docente e investigador y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

2.2 Mediante sentencia de 30 de enero de 2020, las 14h28, el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca aceptó parcialmente con lugar la demanda, declaró la nulidad de los actos administrativos impugnados, ordenó la restitución del accionante a las funciones de docente y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir entre el 1 de noviembre de 2018 y el 6 de febrero de 2019, más los intereses y beneficios de ley. Contra esta decisión, la Universidad IKIAM interpuso recurso de casación el 15 de junio de 2020.

2.3 Elevado el expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 8 de septiembre de 2020, las 09h50, la conjuez nacional Hipatia Ortiz Vargas admitió el recurso por la causal quinta del artículo 268 del COGEP.

2.4 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 272 del COGEP se celebró audiencia de fundamentación del recurso, de manera telemática, el 31 de marzo de 2022, a las 09h00; en la cual los miembros del tribunal decidieron por unanimidad rechazar el recurso de casación interpuesto por la Universidad IKIAM. En mérito de lo dispuesto en el artículo 93 *ibídem*, se

emite la resolución escrita motivada al tenor de las consideraciones que se expresan a continuación:

III. Validez procesal

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda afectar la validez procesal. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

IV. Análisis del recurso

Análisis de la causal quinta del artículo 268 del COGEP por falta de aplicación de los artículos 82 y 226 de la Constitución del Ecuador (ª CREº); artículos 33 y 48, b) de la Ley Orgánica de Servicio Público (ª LOSEPº); artículo 34 del Reglamento a la LOSEP; artículo 207, f) y d) de la Ley de Educación Superior (ª LESº); y, artículo 13, j) del Reglamento de Régimen Disciplinario para docentes, investigadores/as y estudiantes de la Universidad Regional Amazónica IKIAM (ª Reglamento de Régimen Disciplinario IKIAMº).

4.1 El accionante hace alusión a todas las normas presuntamente infringidas en la sentencia recurrida. De ahí, fundamenta su recurso bajo los siguientes argumentos:

4.1.1 El accionante no justificó su inasistencia con el certificado médico dentro del plazo legal, esto es, dentro de los tres días.

4.1.2 El tribunal de instancia por un lado defiende el hecho de que el accionante no justificó su inasistencia, dentro del término de 3 días, como lo establece el artículo 34 del Reglamento a la LOSEP, pero se contradice y acusa a la Universidad de no considerar que el accionante justificó la inasistencia dentro del sumario administrativo omitiendo que el proceso no tiene como naturaleza que el denunciado entregue el certificado médico, sino verificar si este presentó en la forma y el término previsto en la normativa.

4.2 Ante la pregunta realizada en audiencia de casación, respecto de si el certificado médico fue entregado con posterioridad a los 3 días, la defensa técnica del accionante contestó: ª *no, y así lo dice el tribunal de instancia en el considerando octavo*º .

4.3 Por último, en cuanto a la pregunta formulada en audiencia de casación, de si el supuesto hecho de que el certificado se entregó fuera del tiempo se encontraba probado en la sentencia, la parte demandada señaló una parte descriptiva de la demanda, que fue transcrita en la resolución.

4.4 Ahora bien, la causal quinta del artículo 268 del COGEP regula los llamados vicios *in iudicando* por violación directa de la ley sustantiva. La jurisprudencia de esta Corte, desde antiguo, ha considerado que se configura en tres supuestos:

> 1) Falta de aplicación: Cuando el juzgador dejar de aplicar el caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.
>
> 2) Aplicación indebida: Cuando el juzgador entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella. Incurre de esta manera en un error consistente en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido.
>
> 3) Errónea interpretación: Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene.
>
> [Corte Suprema de Justicia, resoluciones No. 323, juicio No. 89-99, 31 de agosto de 2000; No. 299, juicio No. 168-200, 19 de junio de 2001; No. 317, juicio No. 190-200, 31 de agosto de 2000. En el mismo sentido, véase: Manuel De La Plaza, La Casación Civil. Editorial Revista de Derecho, Madrid, 1974, pp. 214-218]

4.5 No obstante, previo a realizar el análisis individualizado de las normas que los sujetos acusan como erróneamente interpretadas, indebidamente aplicadas o inaplicadas, es preciso recordar que la casación, como recurso extraordinario y especializado, difiere de los recursos ordinarios, especialmente en lo que se refiere a la debida técnica que permite el ejercicio adecuado del recurso, de tal forma que resulta lógico que se requiera la implementación de una debida técnica casacionista por parte del recurrente para que la casación pueda cumplir su papel de revisor, protector de la ley y uniformador de criterios, que culminará eventualmente con la justicia del caso [Humberto Bello Tabares, *La casación civil* (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017) 393-394].

4.6 Por esta razón, al encontrarnos frente a un recurso formal, técnico y extraordinario, la sala de casación no puede suplir la deficiencia en la selección de las disposiciones presuntamente violentadas en la resolución, las causales procedentes y la inadecuada fundamentación del recurso de casación, pues ª*no es misión del tribunal indagar el propósito del recurrente*º [Corte Suprema de Justicia, Juicio No 59-94 (Echanique vs. Bilbao) R.O. 901 de 11 de marzo de 1996] y menos aún, puede aniquilar el fallo de oficio [Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000]; pues debe limitarse a resolver lo propuesto en el recurso de casación.

4.7 En consecuencia, el tribunal de casación ª no puede examinar causales no alegadasº o ª causales erróneamente invocadasº, ª ni errores de la sentencia no alegados, aunque puedan corresponder a una de las causales escogidas por el recurrenteº [Devis Echandía, *Compendio de Derecho Procesal. Teoría General del Proceso* (Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 1994) 573].

4.8 En la misma línea, por la vigencia del principio dispositivo, la jurisprudencia nacional ha precisado que, si en el escrito no se señalan concretamente los fundamentos en que apoya el recurso, el mismo no puede prosperar, pues por un principio de lógica, es necesario que se explique de qué manera han influido en la parte dispositiva de la sentencia cada una de las causales [Resoluciones de 26 de septiembre de 2000, juicio No. 221-2000 y de 15 de

diciembre de 2000, juicio No. 290-2000]. Del mismo modo, es indispensable que se correlacione las distintas causales con las normas jurídicas invocadas, demostrando claramente el error, y el por qué se debió aplicar la disposición, o por qué no debió aplicarse, o en su caso, por qué la interpretación resulta incorrecta [Registro Oficial No. 224 de 29 de diciembre de 1997].

4.9 En el caso que nos ocupa, el recurrente señaló todas las normas que estimó inaplicadas en la sentencia impugnada; no obstante, en la fundamentación del recurso, no ha sustentado en absoluto los vicios por los artículos 82 y 226 de la CRE; artículo 207 de la LES; y, artículo 13 del Reglamento de Régimen Disciplinario IKIAM. Por lo que, bajo las consideraciones que anteceden, no cabe su análisis.

4.10 En cuanto a los artículos 33 y 48 de la LOSEP y 34 del Reglamento a la LOSEP, la demandada únicamente manifestó reiteradamente que el sumariado no justificó la inasistencia dentro del plazo legal. No obstante, bajo el mismo estándar previamente aducido, no explicó ni demostró con exactitud el error y el por qué dichas normas debían aplicarse al caso concreto, tomando en cuenta los hechos probados en la sentencia.

4.11 De igual manera, respecto de estas últimas normas, al no sustentar el error, tampoco ha demostrado la trascendencia de las normas invocadas en la decisión de la causa. En tal medida, como acertadamente ha dicho cierta doctrina, *para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige ª ostensiblemente para el sentido comúnº ; o como también señala la doctrina, es error trascendente: ª cuando repercute e incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrarioº* [Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil (Bogotá: El Foro de la Justicia, 1983), 364].

4.12 De otro punto de vista, es menester recordar que la causal invocada por la recurrente, regula la violación directa de la ley, en la cual no cabe consideración respecto de los hechos, dado que se parte de la base que la apreciación del tribunal de instancia es correcta sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso [Santiago Andrade Ubidia, La casación civil en el Ecuador, 1ra Edición, Quito: Universidad Andina Simón

Bolívar/Andrade & Asociados, 2005, p.182].

4.13 Bajo tal escenario, se advierte que uno de los argumentos principales de la parte recurrente es que el certificado se entregó fuera del tiempo previsto en la norma, es decir, sobre un hecho específico; que de la revisión exhaustiva de la sentencia impugnada, no se encuentra probado. En tal circunstancia, su pretensión se encamina a la revisión de la prueba, aspecto prohibido en sede casacional y más aun, por la causal quinta del artículo 268 del COGEP.

4.14 Por último, respecto del argumento de que habría una contradicción en la sentencia, es preciso recordar que cada yerro mira a una causal específica, de suerte que si la pretensión de la Universidad IKIAM fue demostrar una presunta incompatibilidad o contradicción, debió invocar la causal adecuada para ello. Sobre este particular, cabe remitirse a lo expuesto en 4.6 *ut supra*.

4.15 Sin perjuicio de todo lo expuesto, esta Sala encuentra necesario referirse a lo expuesto en relación con la presunta prueba de la presentación de la justificación médica, que para el sumariado fue dentro del tiempo, pero para la Universidad IKIAM, fue extemporánea. Ello, por cuanto las partes han intentado dar a la sentencia recurrida un significado distinto, de manera especial al momento en que los miembros de este Tribunal han preguntado a los comparecientes en la audiencia de casación. En primer lugar, se ha señalado un acápite que no se refiere a la fecha de la presentación, sino a los días justificados[1]; y en segundo, por cuanto hizo referencia a una parte descriptiva de la demanda, que precisamente, fue citada por el tribunal de instancia.

4.16 Por todo lo expuesto, dado que no existió una adecuada fundamentación del recurso, y en todo caso el recurrente buscó por medio de este recurso, que la Sala valore una determinada prueba, se rechazan los vicios alegados. Además de ello, debe resaltarse que la Universidad IKIAM confundió en la audiencia oral la causal invocada, que no fue corregida tampoco en la réplica, siendo evidente su falta de preparación respecto de la causal quinta del artículo 268 del COGEP, que naturalmente incidió en la indebida fundamentación de los

1 La cita del mentado considerando, señala: ª *la Universidad IKIAM debió considerar el certificado médico constante en el proceso y presentado por el accionante de fecha 16 de marzo de 2018*º.

yerros acusados.

V. Decisión

5.1. En mérito de lo expuesto, este tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **rechaza** el recurso de casación interpuesto por la Universidad IKIAM, y por lo tanto decide **no casar** la sentencia emitida el 30 de enero de 2020, las 14h28, por el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
JUEZ NACIONAL

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 01803-2019-00277 RESOLUCION N° 396-2022

174244773-DFE

JUEZ PONENTE: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, lunes 18 de abril del 2022, las 10h21. **VISTOS.-** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de:

a) Mediante Resolución No. 008-2021, de 28 de enero de 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, de 29 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió designar a nueve jueces para la Corte Nacional de Justicia.-

b) Mediante Resolución No. 02-2021, de 05 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en uso de sus atribuciones, resolvió estructurar las seis Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, quedando conformada la Sala de lo Contencioso Administrativo por los jueces: Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño.

c) Patricio Adolfo Secaira Durango, fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021, de 18 de febrero del 2021, efectuado por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

d) Iván Rodrigo Larco Ortuño, fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 115-P-CNJ-2021, de 18 de febrero del 2021, efectuado por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUNO C=EC L=QUITO CI 0601356215

e) Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 13 de octubre de 2021, constante a fojas 16 del expediente, el Tribunal competente para conocer y resolver la presente causa se encuentra conformado por los Jueces Nacionales: Fabián Patricio Racines Garrido (Juez Ponente, en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial), Iván Rodrigo Larco Ortuño, y Patricio Adolfo Secaira Durango; así como, acorde lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1. En sentencia de 17 de marzo de 2021, las 16h36, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, dentro del juicio No. 01803-2019-00277, en lo medular resolvieron:

> *ª (¼) **EL PRIMER TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL CANTÓN CUENCA, PROVINCIA DEL AZUAY, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** acepta la demanda y consecuentemente declara la nulidad de la Resolución No. 15385 de 20 de noviembre de 2018, emitida por el Subcontralor General Subrogante y notificada al actor el 21 de marzo de 2019, nulidad que se declara en lo que al accionante respecta.- Sin costas ni honorarios que regular.- (¼)º .*

1.2. El Director Provincial del Azuay de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose, para este efecto, en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3. La Conjueza Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de

Justicia, mediante auto de 22 de julio de 2021, las 11h46, admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4. Con auto de sustanciación de fecha 16 de marzo de 2022, las 10h00, se convocó para el día viernes 01 de abril de 2022, las 09h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5. En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus abogados patrocinadores debidamente acreditados, quienes fundamentaron su recurso con base a la causal admitida a trámite. De igual forma compareció la accionante de la presente causa acompañada de su defensor técnico debidamente acreditado. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación:

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

2.1. Validez procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 17 de marzo de 2021, las 16h36, por el Tribunal de instancia ha incurrido en los yerros acusados por la recurrente; esto es, la errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y al indebida aplicación del artículo 56 ibídem, lo que con llevo a la falta de aplicación del artículo 85 de la LOCGE.

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

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

III. - CASO QUINTO DEL ART. 268 DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS POR ERRÓNEA INTERPRETACIÓN E INDEBIDA APLICACIÓN DE NORMAS SUSTANTIVAS:

3.1. Con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP, la entidad casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y la indebida aplicación del artículo 56 *ibídem*. Esta Sala estima importante referirse al alcance del caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos que consiste en: *ª 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.º*

3.2 Al respecto, esta causal se refiere a una infracción sustancial del ordenamiento jurídico: el error *in iudicando in jure*, cuando a causa de no haberse entendido apropiadamente el sentido jurídico del caso sometido a decisión, se aplica a éste una norma diferente a la que debió en realidad aplicarse, ya sea por ªfalta de aplicaciónº, es decir, se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión o por ªaplicación indebidaº de las normas, cuando ésta ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla; o se la concede a la norma aplicable un alcance equivocado por ªerrónea interpretaciónº, cuando la norma aplicada es la adecuada para el caso, y no obstante se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene. Se da pues, por parte del juzgador de instancia, un falso juicio de derecho sobre la norma y, por tanto, la sentencia debe ser casada, porque declara una falsa voluntad de la normativa estatal. La falta de aplicación consiste, por tanto, en ªun error de existenciaº; la aplicación indebida entraña ªun error de selecciónº y, la errónea interpretación equivale aªun error del verdadero sentido de la normaº.

3.3. La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la *ex* Corte Suprema de Justicia, en la Resolución No. 192 de 24 marzo de 1999, juicio No. 84-98, publicada en el Registro Oficial Suplemento 211 de 14 de junio de 1999, con respecto a esta causal, señaló lo siguiente: *ª Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos,*

pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal ad-quem sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente.º

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

Sobre la errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.5. El yerro de errónea interpretación de norma sustantiva aparece en una sentencia cuando la norma aplicada es la adecuada para el caso, pero se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene. En palabras del profesor Luis Armando Tolosa: *ª Se trata de la exégesis equivocada de la norma en su contenido mismo, independientemente de las cuestiones de hecho debatidas en la sentencia y del caso que trata de regular. La norma jurídica es la que gobierna el asunto, pero en sentido diverso, por lo tanto, yerra en el enfoque verdadero de ella, en su espíritu y alcances. Hay entonces insuficiencia del juicio o exceso al formularlo.º* (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia).

3.6. Esta Sala ya ha indicado que cuando se alega la errónea interpretación de norma jurídica, corresponde al casacionista explicar en su fundamentación: i) Cuál es la norma sustantiva infringida; ii) si es la pertinente para dar solución al problema jurídico; iii) cuál es la interpretación que de ella hizo el Juez, identificando qué método interpretativo ha sido usado por éste; iv) determinar por qué razón esa interpretación no es la que corresponde, por qué el método usado o las reglas propias de éste no son las adecuadas al caso; v) para luego, establecer cómo debió interpretarse la norma jurídica

infringida, qué método debió usarse para ese objeto en lugar del utilizado por el juzgador que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción.

3.7. Sobre este vicio la entidad recurrente arguye que existe una errónea interpretación del artículo 26 de la citada Ley, por cuanto el Tribunal de instancia le atribuye un sentido erróneo al indicar que aprobar el informe del examen especial, más allá del tiempo establecido en la norma, vicia su actuación por extralimitación del tiempo, lo que provoca la pérdida de competencia del Ente de Control en razón del tiempo. Por otro lado, señala que los informes de exámenes especiales no constituyen actos administrativos resolutivos o que conlleven por sí solos efectos jurídicos a los auditados, sino que son actos de simple administración. En tal sentido, concluye que la Contraloría General del Estado, no pierde la competencia de emitir los pronunciamientos correspondientes, en base a los hallazgos y conclusiones constantes en el informe, por el hecho de que el mismo no ha sido aprobado dentro del plazo legal establecido.

3.8. Así las cosas, y de conformidad con el artículo 272 del COGEP, la entidad de control debió sustentar, de forma oral, su recurso de casación en la audiencia convocada para dicho efecto. En su intervención, la defensa técnica de la Contraloría General del Estado hizo referencia a que la interposición del recurso se presentó sobre la base de una errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin embargo, el órgano de control señaló que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 10-2021 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 556 de 12 de octubre de 2021, ha declarado como precedente jurisprudencial obligatorio, el punto de derecho respecto del artículo 26 de la LOCGE.

3.9. En efecto, el Pleno de esta Alta Corte, de conformidad con las atribuciones establecidas en los artículos 184 y 185 de la Constitución de la República del Ecuador y 180 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial, mediante Resolución No. 10-2021 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 556 de 12 de octubre de 2021, ha declarado como precedente jurisprudencial obligatorio el punto de derecho que contiene la siguiente regla:

> [a] *Art. 3.- Declarar como PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL OBLIGATORIO, el punto de derecho que contiene la siguiente regla:*
>
> *El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o*

término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio de la seguridad jurídica.

*Art. 4.- Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador*º .

3.10. Para efectos de contextualizar el alcance y la fuerza del precedente jurisprudencial obligatorio, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia, en su Resolución No. 296 de 9 de abril de 1998 en el juicio No. 53-98 señalo que: *ª En cambio, si hay tres o más fallos de casación concordantes el juzgador de instancia está en el deber de interpretar y aplicar la ley al tenor de lo que aparezcan en tales fallos, ya que los mismos son vinculantes para tales efectos, y si no interpreta o aplica la ley de conformidad con estos precedentes jurisprudenciales obligatorios, la parte que sufre el agravio puede interponer recurso de casación fundándose en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.º*

3.11. Bajo estas consideraciones, esta Sala de casación revela que el Tribunal de instancia, en el considerando 6.3.3 de su sentencia, ha otorgado al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado el alcance y sentido que efectivamente tiene, sin que el casacionista haya logrado demostrar el vicio de errónea interpretación que ha sido acusado. En tal virtud, y una vez que la Contraloría General del Estado, entidad recurrente en esta causa, ha reconocido en la audiencia de sustentación del recurso los efectos generales y obligatorios del referido precedente jurisprudencial, esta Sala Especializada concluye que el recurso de casación no puede prosperar por la causal quinta del artículo 268 del COGEP, en lo que respecta a una errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Sobre la indebida aplicación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.12. El vicio de indebida aplicación acusado por la casacionista entraña *"un error de selección"* y se presenta cuando el juzgador ha utilizado la norma para un caso que no es el previsto por el legislador. La indebida aplicación comprende un yerro en la subsunción del hipotético normativo dentro de los elementos fácticos, es decir, nace no del error sobre la existencia y validez de la ley, sino del yerro en que incurre el juzgador al relacionar la situación fáctica controvertida en el proceso y el hecho hipotetizado por la norma que aplica (Murcia Ballén, Humberto; Recurso de Casación Civil; 2005; Ediciones Jurídica Gustavo Ibáñez; Sexta Edición; Bogotá ± Colombia; p. 331-332). En tal virtud, la casacionista debe identificar la norma sustantiva aplicada de forma indebida por la sentencia recurrida, los hechos que dentro del análisis del Tribunal de instancia se subsumieron en la norma infringida, la conexión entre la infracción directa y la afectación a la parte dispositiva del fallo y, como consecuencia de los anteriores supuestos, el casacionista está obligado a traer a colación la norma que en defecto de la aplicada indebidamente, debía subsumir dichos hechos.

3.13. Es decir, este vicio no se refiere al entendimiento equívoco de una norma, sino únicamente a que su aplicación no se subsume a los hechos, por lo que es imprescindible que quien recurre basado en este vicio, mencione además de la norma considerada como infringida, la norma que debió´ser aplicada correctamente en lugar de aquella. Por otro lado, se debe señalar que para la procedencia del caso 5 del artículo 268 del COGEP, la casacionista debe demostrar, entre otros aspectos, la trascendencia del vicio acusado: *"pues los errores sin trascendencia no son causal para casar el fallo, sino aquellas violaciones de la ley que tengan graves repercusiones"* (Resolución No. 89-2011 de 02 de marzo de 2001 dictada dentro del juicio No. 168-98, publicada en el Registro Oficial 323 de 10 de mayo de 2001).

3.14 La entidad recurrente, sobre este vicio sostiene que el Tribunal *a quo,* respecto del artículo 56 de la LOCGE*,* expresa que la norma citada en ninguna parte indica que la falta de expedición de la resolución acarrea la incompetencia de la Contraloría General del Estado en razón del tiempo, y que por ello constituye una indebida aplicación de la norma denunciada.

3.15 Como se expuso en líneas anteriores, uno de los elementos de procedencia determinantes del recurso de casación se remite al principio de *"trascendencia"*, el cual se refiere a que el vicio acusado debe revestir de significativa relevancia en la decisión del fallo; de tal manera que al aplicarse el

mismo la decisión del fallo resultare distinta. Bajo esta consideración, como ya se refirió en la presente Resolución, la *ratio decidendi* de la sentencia recurrida está estrechamente relacionada con la caducidad de la facultad de aprobatoria del examen especial y confirmatoria de la responsabilidad civil culposa, caducidades contempladas en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.16. Al respecto, se debe indicar que el vicio de indebida aplicación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, carece de trascendencia, puesto que el Tribunal de instancia habría llegado a la misma conclusión, esto es, declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, por haberse producido la caducidad de la facultad de aprobación del informe del examen especial llevado a cabo por el Ente de Control, concluyendo que la Contraloría General del Estado, actuó sin competencia en razón del tiempo al aprobar el informe del examen especial, derivado de la orden de trabajo No. 0003-DR2-DPA-APyA-2014, motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo.

3.17 Es oportuno manifestar que sobre la caducidad de la potestad determinadora del ente de control en los términos previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia emitió la Resolución No. **12-2021** de 25 de octubre de 2021, en el cual se declaró como Precedente Jurisprudencial Obligatorio, la siguiente regla: *ª El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuadorº* .

Por todo lo expuesto, esta Sala Especializada aprecia que, en el caso que nos ocupa, la entidad recurrente no ha justificado los yerros acusados, lo cual determina que su recurso sea improcedente.

V.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial del Azuay de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, NO CASA la sentencia dictada el 17 de marzo de 2021, las 16h36, por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, dentro del juicio No. 01803-2019-00277.- Sin costas ni honorarios.- **Notifíquese y devuélvase.-**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 17811-2018-01581 RESOLUCION N° 397-2022

174354079-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 19 de abril del 2022, las 09h57. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Milton Velásquez Díaz fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 30 de junio de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Milton Velásquez Díaz, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso. Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 30 de julio de 2020 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, dentro del juicio No. 17811-2018-01581 deducido por la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño en contra de la Contraloría General del Estado, resolvió aceptar la demanda presentada por la actora, por sus propios y personales derechos.

1.2.- La Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 31 de marzo de 2021 la Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de

casación respecto al caso quinto del artículo 268 del COGEP, por errónea interpretación de los artículos 58 y 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 25 de agosto de 2021 se convocó para el día martes 29 de marzo de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció el Procurador Judicial de la actora, así como la abogada de la entidad demandada y recurrente debidamente delegada para el efecto. La entidad casacionista fundamentó su recurso en base a la causal admitida a trámite, de su parte la parte actora del juicio, contestó el cargo acusado en la fundamentación del recurso. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1. Validez procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del procesal de esta fase impugnatoria.

2.2.-Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 30 de julio de 2020 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, dentro del juicio No. 17811-2018-01581 ha incurrido en los yerros acusado por la entidad recurrente; esto es, con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP se ha acusado la errónea interpretación de los artículos 58 y 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado.

III.- ANÁLISIS

3.1.- La entidad de control en el escrito contentivo del recurso de casación, con sustento en el caso quinto del artículo 268 del COGEP ha acusado el yerro de errónea interpretación, para el efecto ha consignado la siguiente fundamentación: *ª El análisis del Tribunal respecto del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación erróneos, cuando indican que la Resolución No. 5117 DR, no se encuentra ejecutoriado al estar impugnado en sede contenciosa administrativa signado con el número 17811-2015-0002, ya que esta causa la*

*presentaron en calidad de accionantes, los señores Dr. Atahualpa Stalin Suarez Gómez y Econ. Yolanda Beatriz Pazmiño. Hay que recalcar que en la causa 17811-2015-0002, la señora LIGIA FERNANDA DÁVILA PROAÑO, no es legitimada activa, por lo que para ella la Resolución No. 5117 DR, se encuentra ejecutoriada y no puede ser impugnada en la vía contenciosa administrativa. (¼) Es decir, señores Magistrados que el derecho subjetivo se deriva netamente del interés legítimo, me explico, si la Resolución No. 5117 DR afecta mis derechos subjetivos, yo debo impugnarlo si considero, además de probar el interés legítimo. (¼) Hay que considerar que la impugnación que se derive de derechos subjetivos, es individual, y al no haberse impugnado por parte de la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño, para la administrada la Resolución No. 5117 DR se encuentra ejecutoriada. (¼) Además, se razonará la institución del litisconsorcio, pues no existe identidad subjetiva ni identidad objetiva en el juicio 17811-2015-0002 para que se pretenda beneficiar la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño, de la supuesta suspensión de ejecución del acto administrativo Resolución No. 5117 DR, es decir, que cada ciudadano puede o no impugnar la resolución. El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala claramente que se entenderá ejecutoriadas las resoluciones de la Contraloría General del Estado, cuando no hubieren sido impugnadas por los sujetos pasivos del control, en este caso el sujeto pasivo de control la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño, al no impugnar la Resolución No. 5117 DR, tuvo como consecuencia jurídica, que se ejecutorió el acto administrativo que confirmó su responsabilidad (¼) Bajo los mismos argumentos del numeral anterior (6.1) Contraloría General del Estado concuerda que la errónea interpretación del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, beneficia a la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño, que NO impugnó el acto administrativo, vulnerando normas de derecho público. Si consideramos por temporalidad la definición de Acto Administrativo, a la fecha de la emisión de la Resolución No. 5117 DR de 21 de enero de 2014 y notificada a la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño el 7 de abril de 2014, acudimos al Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, que dice: ©Art. 65.- Acto Administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa©Es decir, que la Resolución No. 5117 DR, genera efectos jurídicos individuales, por lo tanto, la decisión de objetar un acto administrativo ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, se lo ejecuta por sí misma y no por interpuesta persona. En consecuencia, la errónea interpretación del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ha llevado a que en sentencia se acepte la demanda; ya que, si el Tribunal hubiera dado a la norma su interpretación correcta, esto es que la Resolución No. 5117 DR se encuentra ejecutoriada para la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño, habría desechado la acción, configurando el vicio alegado que ha sido fundamental en la parte dispositiva de la sentencia*º .

3.2.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la ha denominado como un error o vicio "in iudicandoº, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular. El vicio de errónea interpretación comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador, es decir, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: a) la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y , b) la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa de erróneamente interpretada, se encuentra expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

3.3.- En la especie, en el ejercicio de cotejamiento lógico que corresponde realizar entre el vicio acusado y lo expuesto en la sentencia impugnada, es pertinente remitirnos a la decisión judicial, para de esta forma identificar el contexto argumentativo que el Tribunal de instancia le otorgó a las normas acusadas de erróneamente interpretadas; es así que, en lo principal el fallo impugnado ha considerado: *ª 5.2.- RESPECTO DE LA EXCEPCION A LA COACTIVA Y CONTROL DE LEGALIDAD A LA EMISIÓN DEL TPÍTULO DE CRÉDITO Y DEL AUTO DE PAGO: La excepción a la coactiva propuesta es la prevista en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP que señala: ‘10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento¼’y la actora destaca la frase ‘por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión¼’Cabe entonces efectuar el control de legalidad respecto de cuáles son los requisitos que regulan la emisión de un título de crédito y de ello el tribunal estima que el mismo debe partir de la existencia de una OBLIGACIÓN contenida en un acto administrativo ejecutoriado ya que si bien el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado habla de responsabilidad solidaria, no debe perderse el enfoque de que la obligación es una sola (carácter unitario) mientras que la responsabilidad es compartida de forma solidaria (calidad de deudor) esto a efectos de: su ejecutoría (llamada a cumplirse), ejecutividad (susceptible de cobro) y prescripción (modo de extinguir la obligación y la acción). De ello el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado - léase también LOCGE- en lo pertinente muestra: ‘Se ejecutoría la resolución original si no se hubiere acudido al contencioso administrativo, o no se hubiere interpuesto el recurso de revisión dentro del término o plazo legal...’y más adelante enseña:*

Ф¼] Para que se inicie la recaudación o la acción coactiva será necesario que las resoluciones de la Contraloría General del Estado se encuentren ejecutoriadas y en el caso de haberse acudido a la Función Judicial, las sentencias de ésta también se encuentren ejecutoriadas¼.©En concordancia el artículo 58 ibídem destaca: Ф¼] Ejecutoría de las resoluciones.- Se entenderán ejecutoriadas las resoluciones de la Contraloría General del Estado, cuando no hubieren sido impugnadas por los sujetos pasivos del control, en el término previsto en el artículo 70 de esta Ley; y, cuando hubieren sido resueltas definitivamente, según lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley¼©En este orden de cosas el tribunal reflexiona que no está en discusión la suspensión de la acción coactiva como lo refiere la demandada en su contestación, ya que lo discutido es verificar si jurídicamente cabía o no el inicio de la facultad recaudadora que parte con la emisión del título de crédito y su notificación, acto que constituye documento habilitante del auto de pago como parte del ejercicio de la acción coactiva, siendo que de los hechos probados a través de la apreciación conjunta de los medios de prueba documental detallados en los literales a), b), c) y d) del numeral 5 del presente fallo, se acredita sin dubitación alguna que el acto contentivo de la obligación, esto es la Resolución No. 5117 DR, no se encuentra ejecutoriado al estar impugnado en sede contenciosa administrativa signado con el número 17811-2015-0002 ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, conforme se corrobora a través de la prueba documental debidamente actuada en audiencia de juicio, debiendo destacar que la emisión del título de crédito y el auto de pago no ha sido incoado exclusivamente para la hoy actora, sino para los tres (3) deudores solidarios, lo cual permite cerciorar que resulta evidente lo prematuro de la emisión del título de crédito como el inicio de la acción coactiva y, el hecho de que la accionante no haya participado en la impugnación en sede contenciosa, no desvirtúa la no ejecutoría del acto y por tanto la no exigibilidad de la obligación contenida en la resolución No. 5117 DR de 21 de enero de 2014 que constituye el antecedente que sustenta la emisión del título de crédito" .

3.4.- Con propósitos del análisis que nos corresponde, es preciso remitirnos al Título de Crédito No. 2945 DRC de fecha 14 de mayo de 2015 (fojas 418), emitido en contra de: Suarez Gómez Atahualpa Stalin ± cédula 1701165464, Pazmiño Pazmiño Yolanda Beatriz ± cédula, Dávila Proaño Ligia Fernanda ± cédula 1705202610, cuyo antecedente es la Resolución No. 5117 de 21 de enero de 2014 que confirma la responsabilidad civil ± glosa, por un valor de USD $29.243,07; es así que, en el referido título de crédito se señala: *"El pago debe efectuarse en el plazo máximo de ocho (08) días contados a partir de la fecha de la notificación a los deudores con el presente título; caso contrario se iniciará la acción coactiva"* . Al respecto, sobre el contenido y alcance del título de crédito, se constata efectivamente lo aseverado por el Tribunal de instancia, en relación a que el mismo se emite por el valor total de la glosa y en contra de los tres presuntos responsables solidarios; de igual forma, la emisión del título de crédito se origina en la Resolución No. 5117 de 21 de enero de 2014, la cual,

por efecto de la impugnación contencioso administrativa (17811-2015-0002) propuesta por los señores Atahualpa Suárez Gómez y Yolanda Pazmiño Pazmiño no se encuentra firme.

3.5.- En ese orden, si bien la hoy actora no accionó la impugnación judicial ± recurso subjetivo - en contra de la Resolución No. 5117, debe entenderse que dicha resolución, tal como ha sido concebida, es un acto administrativo único e indivisible, dentro del cual, se ha determinado la responsabilidad civil solidaria de varias personas, incluida la hoy actora, y es por eso, que en su parte resolutiva se dispone la emisión de un título de crédito solidario por el valor total de la glosa ± USD $29.243,07 en contra de todos los sujetos de control. De tal suerte, para que proceda el ejercicio de la acción coactiva respecto a la Resolución No. 5117, la misma debe encontrarse firme en los términos establecidos precisamente en la Ley. Para el efecto, el artículo 58 denominado ªEjecutoría de las resolucionesº establece que *ª Se entenderán ejecutoriadas las resoluciones de la Contraloría General del Estado, cuando no hubieren sido impugnadas por los sujetos pasivos del control, en el término previsto en el artículo 70 de esta Ley; y, cuando hubieren sido resueltas definitivamente, según lo dispuesto en el artículo 63 de esta Leyº* . De su parte, el artículo 63 denominado ªFallo del recurso de revisión y ejecutoriedad de las resolucionesº, en lo pertinente dispone *ª Se ejecutoría la resolución original si no se hubiere acudido al contencioso administrativo, o no se hubiere interpuesto el recurso de revisión dentro del término o plazo legal. Interpuesto el recurso de revisión, la acción contencioso administrativa puede ser planteada dentro de los sesenta días de haberse fallado dicho recurso de revisión y, por tanto, una vez agotada totalmente la fase administrativa. Para que se inicie la recaudación o la acción coactiva será necesario que las resoluciones de la Contraloría General del Estado se encuentren ejecutoriadas y en el caso de haberse acudido a la Función Judicial, las sentencias de ésta también se encuentren ejecutoriadasº .*

3.6.- Del contenido de las referidas disposiciones se puede apreciar que las mismas no realizan ninguna excepción en cuanto a la ejecutoriedad de una resolución que contiene varios responsables ± sujetos pasivos, de ahí que, es dentro de la acción coactiva, una vez que se encuentre firme la respectiva resolución, que corresponde realizar el ejercicio de orden y exclusión en cuanto a la situación jurídica de cada uno de los responsables; este hecho, no ha sido considerado en el título de crédito No. 2945 DRC, toda vez que, el mismo se ha emitido en contra de todos los responsables solidarios, incluidos los señores: Suarez Gómez Atahualpa Stalin y Pazmiño Pazmiño Yolanda Beatriz, quienes sí impugnaron judicialmente la Resolución No. 5117 (proceso No. 17811-2015-0002), deviniendo en el hecho de que la antedicha resolución no se encuentra en firme. El pretender realizar una interpretación contraria como sugiere el órgano de control, es decir, fraccionar el efecto de firmeza del acto administrativo, terminaría por comprometer las garantías al debido proceso contempladas en el artículo 76 de la Constitución de la República y, fundamentalmente se

contravendría los principios de legalidad y seguridad jurídica, este último, entendido como *ª la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucionalº*. (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 088-13-SEP-CC y Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.° 007-10-SEP-CC).

3.7.- Es importante señalar que en el ámbito casacional uno de los elementos de procedencia determinantes del recurso de casación, se remite al principio de ªtrascendenciaº, el cual se refiere a que el vicio acusado debe revestir de significativa relevancia en la decisión del fallo; de tal manera, que al comprobarse la comisión del cargo la decisión del fallo resultare distinta. Al respecto, es propicio reproducir las siguientes citas jurisprudenciales: *ª No es materia de casación cualquier error de derecho, sino únicamente aquellos que por su trascendencia tenga influencia decisiva en el fallo, como manda nuestra ley; que hayan sido determinantes en su parte dispositiva¼º*. (Gaceta Judicial XVI, No. 2, página 256, Merino vs Pilicita). *ª Los errores sin trascendencia no son causal para para casar el fallo, sino aquellas violaciones a la ley que tengan repercusiones al desviar a la justicia de su caminoº*. (Resolución No, 89-2001 de 02 de marzo de 2001, juicio No. 168-98). En la especie, no se ha logrado evidenciar la errada interpretación respecto a las normas sustantivas acusadas, y por tanto, no se ha probado la relevancia de la impugnación casacional, por lo que sin que amerite un análisis adicional, el recurso deviene en improcedente por este extremo.

V.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial de Tungurahua de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 30 de julio de 2020 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, dentro del juicio No. 17811-2018-01581.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas, como Secretaria Relatora de conformidad con la acción de personal N° 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- Notifíquese y devuélvase.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 17811-2018-01581

188059934-DFE

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, lunes 17 de octubre del 2022, las 15h18. **VISTOS:** En lo principal, cumplido el traslado dispuesto en providencia que antecede, corresponde al suscrito Juzgador pronunciarse sobre el pedido realizado por la Contraloría General del Estado mediante escrito de fecha 30 de septiembre de 2022, al respecto se considera: **UNO:** De la revisión del expediente se verifica que al escrito de contestación a la demanda presentado el 18 de marzo de 2019, el ente de control estatal efectivamente adjuntó los expedientes administrativos cuya reposición se trata y cuya falta de digitalización se verificó con antelación a la emisión de la providencia de fecha 27 de septiembre de 2022, puesto que, al intentar constatar el escaneo de dichos anexos que en el Tribunal de Instancia se debió efectuar, el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano despide un aviso que refleja: *ª constancia de no digitalizaciónº* . En tal virtud, pese a que la digitalización es el mecanismo más sencillo y eficiente para almacenar y administrar documentos, no es menos cierto que al transformar grandes volúmenes de expedientes en forma de imágenes digitales se pueden presentar varios inconvenientes, como en el presente, causando precisamente que no puedan ser digitalizadas en el Tribunal de Instancia las 558 fojas que se adjuntaron por parte de la Contraloría General del Estado, contrariedades estas que son totalmente ajenas a la prosecución de la causa en esta sede jurisdiccional y cuyo acaecimiento ha ocasionado que se solicite su reposición, puesto que, de existir el archivo digital de los expedientes administrativos, sería inoficioso haberlos solicitado. **DOS:** En atención al pedido que indica: *ª(¼) Del texto transcrito se puede dilucidar que, la reposición referida en este artículo está determinada a los documentos públicos que NO forman parte de un proceso, el expediente administrativo que se incorporó dentro del juicio No. 17811-2018-01581 es parte de este proceso, razón la cual, el artículo citado es inaplicable para la reposición. (¼)º* , es menester aclarar que la norma contenida en el artículo 209 del COGEP a la que se refiere, realiza la puntualización de *ª documento públicoº* justamente porque es un documento que existe con independencia del expediente judicial. En el caso que nos ocupa, los expedientes administrativos ORIGINALES son iniciados y finalizados en la Contraloría General del Estado y no forman parte del proceso judicial, lo que forma parte del proceso judicial son las copias certificadas o compulsas que fueron adjuntadas al mismo conforme se señala en el numeral UNO del presente auto. En tal virtud, esta alegación no prospera. **TRES:** Respecto al señalamiento: *ª(¼.) adicionalmente indico que para la Contraloría General del Estado, es difícil realizar la reposición, los hechos que son de conocimiento público, esto es el incendio suscitado en el edificio matriz de la Contraloría en octubre de 2019, por tanto, solicito se REVOQUE el auto de 27 de septiembre de 2022 las 10h54, de conformidad a lo que disponen los artículos 251 y 254 del Código Orgánico General de Procesos; (¼)º* , se debe señalar que es de conocimiento general que la documentación y archivos que se

perdieron a causa del evento que alude la Contraloría General del Estado, son los que se encontraban en el edificio matriz de dicha institución, en el presente caso los expedientes administrativos instaurados en contra de la señora Ligia Fernanda Dávila Proaño fueron generados en la Contraloría General del Estado con sede en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua, por lo que dicha apreciación tampoco cabe. **DECISIÓN:** Por los antecedentes expuestos y en atención al principio de colaboración con la función judicial contenido en el artículo 30 de su Código Orgánico que señala: *ª Las Funciones Legislativa, Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, con sus organismos y dependencias, los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, y más instituciones del Estado, así como las funcionarias y funcionarios, empleadas y empleados y más servidoras y servidores que los integran, están obligados a colaborar con la Función Judicial y cumplir sus providencias.º* , se NIEGA el pedido de revocatoria solicitado por la Contraloría General del Estado y se dispone estar a lo dispuesto en providencia de fecha 27 de septiembre de 2022, las 10h54. **Notifíquese y cúmplase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (E) (PONENTE)

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 01803-2017-00137 RESOLUCION N° 398-2022

174351540-DFE

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 19 de abril del 2022, las 09h44. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Milton Enrique Velásquez Díaz fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 13 de octubre de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el Tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Milton Velásquez Díaz, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso. Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 14 de mayo de 2018, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, dentro del juicio No. 01803-2017-00137 deducido por el señor Edwin Santiago Prieto Reinoso en calidad de Gerente de la compañía SERPORMUL S.A. en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Azogues y la Procuraduría General del Estado, resolvió declarar sin lugar la demanda.

1.2.- El Gerente de la compañía SERPORMUL S.A, interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en la causal segunda y quinta del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 26 de julio de 2021 la Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación exclusivamente por la causal quinta.

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ C=EC L=QUITO CI 0922810874

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 22 de marzo de 2022 se convocó para el día martes 05 de abril de 2022, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció telemáticamente el representante legal de la compañía recurrente SERPORMUL S.A. acompañado de su defensa técnica. También compareció el defensor técnico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Azogues. No compareció la Procuraduría General del Estado a pesar de haber sido debidamente notificado. Luego de escuchar a la parte procesal el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la referida empresa, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1.-Validez Procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.-Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 14 de mayo de 2018 por el Tribunal de instancia ha incurrido en el yerro acusado por el recurrente; esto es: con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP se invocó la falta de aplicación de los artículos 1, 11 numeral 4 y 66 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la han denominado como un error o vicio *"in iudicando*º, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

La empresa casacionista con sustento en el caso quinto acusa la falta de aplicación de los artículo 1, 11.4 y 66.17 de la Constitución de la República. Al respecto se debe indicar que el vicio de falta de

aplicación implica un vicio de existencia, y se presenta cuando el juzgador ha omitido aplicar la norma que necesariamente debía ser considerada para resolver el asunto controvertido, correspondiéndole demostrar al recurrente la trascendencia o incidencia del vicio acusado en la parte resolutiva del fallo recurrido, evidenciando de qué manera la sentencia hubiera sido diferente si se las hubiera aplicado.

Para ello, la compañía recurrente aduce ª ¼ *el Art. 1 de la Constitución de la República nos recuerda que "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y JUSTICIA (¼)" de su parte, los Arts. 11.4 y 66.17, ibídem, disponen, en su orden: "El ejercicio de los derechos, se regirá por los siguientes principios (¼) 4.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales" y, "Se reconoce y garantizará a las personas (¼) 17.- El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley (¼)" las mayúsculas con (¼) mías.- (¼) LA FALTA DE CONTROL INTERNO¼ ADMINSTRACION DEL CONTRATO¼ O CUALESQUIER OTRO EUFEMISMO QUE PERMITA SUSTENTAR EL ACCIONAR U OMISION DE LA ENTIDAD DEMANDADA, ESTO ES DE PERMITIR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO¼ QUE SE DICE NO CONTRATADO; NO PUEDE CONSTITUIR UN OBICE PARA QUE SE ME CANCELE EL SERVICIO PRESTADO, RECONOCIDO POR LA ENTIDAD DEMANDADA, REITERO, EN OF. No. GADMA-AA-2016-5361-O, DE FECHA 10 DE NOVIEMBRE DEL 2016, SUSCRITO POR EL SEÑOR ALCALDE DE AZOGESº* .

Al respecto, es necesario señalar que cuando se acusa violación de las disposiciones constitucionales, al ser fuente fundamental del ordenamiento jurídico que contienen principios que carecen de la hipótesis de hecho y del vínculo causa efecto, por la naturaleza de la causal quinta, obligatoriamente se requiere que el recurrente ajuste su argumentación al ordenamiento infraconstitucional que ha sido violentado en la sentencia recurrida. Sobre el particular se ha pronunciado la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia en Resolución No. 50-2002, caso Sloff vs. Director Nacional de Patrocinio del Estado señalando que: ª *si se alega que en una resolución judicial se ha producido la violación de un derecho fundamental al mismo tiempo se deberá señalar la norma legal secundaria que ha sido trasgredida; si se pretende que ha habido violación directa de la garantía constitucional porque esta no se halla desarrollada ± o se halla desarrollada insuficientemente ± en la ley , este cargo debe ser probado puntualmente, esto es, se ha determinar con absoluta precisión en que parte de la sentencia se desconoce el principio constitucional invocado, cómo se ha desconocido y en qué razones se fundamenta la aseveración de que tal garantía no se halla desarrollada o tiene un tratamiento insuficiente en las disposiciones legales secundarias. No cabe la violación en abstracto de tales principios, ni puede constituir el fundamento de la alegación, la insatisfacción que puede*

*sentir un litigante si el juez no acepta su pretensión o la acepta parcialmente, porque considera, con la plenitud de potestad de juez, que no existen en el proceso los fundamentos de derecho o de hecho que sustentan la reclamación formulada (¼)*º (La Casación Civil en el Ecuador, Santiago Andrade Ubidia, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 1ed, página 192). En ese sentido, no basta con alegar en general que se ha violado un derecho fundamental reconocido en la Constitución, sino que debe explicarse cómo se produce el vicio de falta de aplicación alegada; identificando con precisión la norma infraconstitucional que ha sido desconocida por el tribunal de instancia al momento de dictar la sentencia recurrida. En la especie, el recurrente formula el cargo de falta de aplicación de principios generales aplicables a todos los juicios y que están en los artículos 1, 11.4 y 66.17 de la Constitución de la República, sin precisar ni determinar en su recurso de casación ni en la fundamentación oral cómo se ha dejado de aplicar la norma secundaria que desarrolla el principio constitucional omitiendo además explicar la trascendencia de su aplicación. En efecto, en lugar de una argumentación jurídica el recurrente se refiere a hechos y pruebas que no están relacionados con el vicio invocado; reflejando mas bien su insatisfacción con lo resuelto en la sentencia impugnada. Por otro lado, esta Sala Especializada para garantizar la tutela efectiva y por tanto la seguridad jurídica, ha analizado las normas constitucionales alegadas, sin que se encuentre que exista violación alguna a dichas normas; en tal virtud, al no configurarse el cargo acusado, se desecha el mismo.

IV.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por el señor Edwin Santiago Prieto Reinoso en calidad de Gerente de la compañía SERPORMUL S.A.; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 14 de mayo de 2018, por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, dentro del juicio No. 01803-2017-00137.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas, como Secretaria Relatora de conformidad con la acción de personal N° 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

Juicio No. 11804-2017-00263 RESOLUCION N° 403-2022

174498652-DFE

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, miércoles 20 de abril del 2022, las 13h53. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Patricio Racines Garrido fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** el 30 de junio de 2021 se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el Tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso; **d)** Actúa el doctor Bayardo Espinosa Brito por licencia otorgada al doctor Fabián Racines Garrido, en virtud del acta de sorteo de 28 de marzo de 2022, firmada por el doctor Iván Saquicela Rodas y la doctora Isabel Garrido Cisneros, Presidente y Secretaria General de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente; **e)** Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 13 de julio de 2018, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, dentro del juicio No. 11804-2017-00263 deducido por el señor Carlos Fernando Maldonado Granda en contra de la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, resolvió: *ª ¼acepta la demanda y declara la nulidad de la Resolución Nro. 21830 del 14 de noviembre del 2016, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado en contra del señor Carlos Fernando Maldonado Granda.º* .

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MAURICIO BAYARDO ESPINOSA BRITO C=EC L=QUITO CI 1711977387

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

1.2.- El Director Regional 4 de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 14 de septiembre de 2020 el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 25 de agosto de 2021 se convocó para el día martes 29 de marzo de 2022, a las 11h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció de manera virtual la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de su procurador debidamente acreditado. También compareció a la audiencia el procurador judicial del actor. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se aceptó el recurso de casación exclusivamente por el caso quinto por el vicio de indebida aplicación del artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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

2.1. Validez procesal.- En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

2.2.-Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 13 de julio de 2018 por el Tribunal de instancia ha incurrido en el yerro acusado por el recurrente; esto es, la indebida aplicación del artículo 56 literal a) del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; vicios éstos que el recurrente los encuadra en el caso quinto del artículo 268 del COGEP. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la ha denominado como un error o vicio *ª in iudicandoº* ,

el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

3.2.- En la especie, el casacionista acusa a la sentencia recurrida del indebida aplicación del artículo 56 literal a) del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Es necesario recordar que el vicio de indebida aplicación, implica un error de selección y se presenta cuando el juzgador ha entendido correctamente el alcance de la norma, pero la ha aplicado para un caso que no es el previsto por el legislador.

Para fundamentar el vicio de indebida aplicación, el casacionista manifiesta: ª ¼ *la aplicación de la jerarquía de las normas, debió también ser utilizado para no aplicar indebidamente el literal a) del artículo 56 del Reglamento de la LOCGE, puesto que es una disposición inferior¼º*

Se debe señalar que la sentencia recurrida declaró la nulidad del acto administrativo impugnado por haberse notificado la resolución confirmatoria de responsabilidad administrativa fuera del plazo establecido en el literal a) del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma ésta que concede al ente de control el plazo de 60 días para expedir la resolución de determinación, contados desde la notificación de la predeterminación.

Al respecto, cabe mencionar que la norma legal que regula la sanción de destitución y la ejecución de las sanciones de multas es el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; norma que textualmente dispone lo siguiente: ª *Ejecución e Imposición de sanciones. Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas. Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo, o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros. La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días. Para la imposición de sanciones provenientes de los exámenes de auditoría, no será necesaria la instauración de un sumario administrativo en la entidad empleadora*º; es decir, esta es la norma que de manera expresa establece la forma y el tiempo en que debe ser impuesta la sanción administrativa de multa y/o destitución.

Es importante destacar que el Art. 56 letra a) del Reglamento a la LOCGE, es concordante con el contenido del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en ese sentido la disposición legal orgánica regula la imposición de sanciones administrativas y la referida norma reglamentaria desarrolla el proceso a seguir para la imposición de estas sanciones administrativas incluyendo las multas, pues dicho procedimiento no se contrapone a lo estatuido en el artículo 48 ibídem, es más, contempla el mismo plazo que la propia Ley establece para que el Organismo de Control emita su resolución confirmando o desvaneciendo la sanción administrativa sea esta de destitución o multa. En similares términos se ha pronunciado esta Sala Especializada en sentencias anteriores en las que se ha establecido que el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es la norma que de manera expresa establece la forma y el tiempo en que debe ser impuesta la sanción administrativa de multa y/o destitución.

De lo dicho se evidencia que para el caso de determinación de responsabilidades por desviaciones administrativas y la subsecuente imposición de multa, se debe aplicar el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en concordancia con el artículo el literal a) del artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y es precisamente la primera norma referida, la que no fue considerada por el Tribunal de instancia para resolver el caso sometido a su consideración, motivo por el cual la sentencia debe ser casada en este único aspecto.

IV.- SENTENCIA DE MÉRITO

4.1.- Conforme lo previsto en los artículo 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos que regulan el ejercicio del control de legalidad que le caracteriza a la jurisdicción contencioso administrativa, se debe iniciar con la revisión del expediente administrativo; es así que, con sujeción al mérito de los autos y a los presupuestos procesales recogidos en la sentencia impugnada, se desprende que como resultado del estudio del informe del examen especial DR4-DPL-AE-0045-2014, practicado por la Delegación Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado, al *ª proceso de determinación, recaudación y depósito de ingresos que genera la Registraduría de la Propiedadº ,* en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja, provincia de Loja, por el período comprendido entre el 02 de enero de 2011 y 31 de julio de 2014, se emite el Oficio Nro. 1394-DR4-DPL-AE de 07 de abril de 2015, que contiene la responsabilidad administrativa culposa, por cuanto el actor incumplió los deberes previstos en el artículo 77 numeral 1 letras a) y h) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado e incurrió en las causales establecidas en el número 3,6 y 7 del

artículo 45 de la referida ley; mismo que fue notificado el 22 de abril de 2015. Con fecha 18 de mayo de 2015, el mencionado actor, señor Carlos Fernando Maldonado Granda, presentó la contestación a la responsabilidad administrativa culposa predeterminada. La entidad de control emite la Resolución No. 21830 de 14 de noviembre de 2016 en la que resuelve confirmar la responsabilidad administrativa culposa 1394-DR4-DPL-AE de 07 de abril de 2015 en el que se le sanciona con una multa de 264 USD que equivale a un salario básico unificado para el trabajador en general, notificada el 24 de agosto del 2017. Para resolver este problema jurídico se debe remitir a la norma legal que regula la imposición de las sanciones administrativas y su ejecución; y esta norma la encontramos en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para ello, el inciso primero de esta norma establece el ámbito de aplicación al señalar: ª *Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado*º. En cuanto al tiempo que el ente de control tiene para emitir la resolución de multa y/o de destitución, el inciso tercero de esta esta norma legal dispone: ª *La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días*º. Siendo así, la referida norma establece de manera expresa la forma y el tiempo en que debe ser impuesta la sanción administrativa de multa y/o destitución; esto en concordancia con el artículo 56 literal a) que dispone: ª *De conformidad con lo dispuesto en la ley, en el proceso de determinación de responsabilidades, se procederá de la siguiente manera: a. Para las sanciones de destitución o de multa o de ambas a la vez será notificado el empleado sobre la o las desviaciones detectadas; habrá el plazo improrrogable de hasta 30 días, para que ejerza su defensa; la Contraloría establecerá su resolución dentro del plazo de 60 días y el auditado podrá acudir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de 30 días, contados desde el día siguiente al de la notificación con la resolución que hubiere desechado la impugnación y confirmado la sanción de destitución o de multa o de ambas a la vez, conforme lo previsto en el artículo 49 que concuerda, en cuanto a la ejecutoria de las resoluciones, con el artículo 58 y con el inciso tercero del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*º; norma reglamentaria que establece el procedimiento para la imposición de las sanciones de destitución y multa, previendo el plazo dentro del cual la Contraloría General del Estado ha de emitir la correspondiente Resolución, al señalar que: ª¼ *la Contraloría establecerá su resolución dentro del plazo de 60 días* ¼º. Queda claro entonces que a través de esta norma reglamentaria se le ha puesto un límite temporal para el ejercicio de la potestad atribuída a la Contraloría General del Estado para la imposición de la sanción pecuniaria de multa en el caso de

responsabilidades administrativas. Cabe aclarar que en esta norma reglamentaria no se ha regulado la caducidad, sino que esta norma reglamentaria ha establecido el plazo dentro del cual la Contraloría General del Estado está facultada para ejercer su potestad atribuida por la Constitución y la Ley para emitir la resolución que imponga multa en caso de desviaciones administrativas; y, como es obvio, si la referida resolución no es dictada dentro de ese plazo fatal, se produce como consecuencia de ello (*ipso facto*) la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado para imponer dicha multa, toda vez que la caducidad es un hecho que se produce por el mero transcurrir del plazo determinado en la norma, sin que quepan interrupciones en su decurso, y es declarable aún de oficio.

Al respecto, Juan Carlos Cassagne señala: ª*En el procedimiento administrativo es indudable la importancia que tiene el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas, en cuanto constituye la base para determinar el cómputo de los plazos que obligatoriamente deben observar el administrado y la Administración en las distintas fases o etapas procedimentales (¼) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento*º (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341).

Ahora bien, si tomamos en cuenta la fecha de notificación de la responsabilidad administrativa culposa, esto es el 22 de abril de 2015 y la fecha de notificación con la resolución confirmatoria de responsabilidad administrativa culposa que fue el 24 de agosto de 2017, se establece que han superado en exceso el plazo legal señalado en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en concordancia con la letra a) del artículo 56 del Reglamento a la LOCGE. Es así como se verifica que la Resolución No. 21830 de 14 de noviembre de 2016 en la que se resuelve confirmar la responsabilidad administrativa culposa 1394-DR4-DPL-AE de 07 de abril de 2015, notificada el 24 de agosto del 2017 fue expedida fuera del término establecido en la norma señalada, lo que genera un vicio de incompetencia de la autoridad en razón del tiempo, por no haber actuado con oportunidad, denotándose así que la sanción fue impuesta cuando la potestad atribuida al ente de control había caducado.

V.- DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, **5.1.-** acepta el recurso de casación interpuesto por el Director Regional 4 de Loja de Patrocinio de la Contraloría General del Estado respecto al caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos exclusivamente por el vicio de la indebida

aplicación del artículo 56 literal a) del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, casa la sentencia dictada el 13 de julio de 2018 Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el catón Loja, dentro del juicio No. 11804-2017-00263. **5.2.-** De conformidad con el numeral 3 del artículo 273 Código Orgánico General de Procesos se dicta la sentencia de mérito en los términos establecidos en el acápite IV de la presente resolución y en tal virtud se acepta la demanda y se declara la nulidad de la Resolución No. 21830 que confirma la responsabilidad administrativa culposa en contra del actor.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO

CONJUEZ NACIONAL

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

ML/MG

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.