

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:**

**SENTENCIAS, RESOLUCIONES,
JUICIOS Y AUTOS**

AÑO 2021:

**J09802-2018-00358, J11803-2015-00064,
J17811-2019-02053, J17811-2018-01145,
J17811-2018-01023, J17811-2018-00803**

Resolucion. No 105-2021



141736658-DFE

Juicio No. 09802-2018-00358

JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (E)
(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, lunes 1 de febrero del

2021, las 13h55. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** el doctor Álvaro Ojeda Hidalgo fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante Resolución N°4-2012 de 25 de enero de 2012 y ratificado por el artículo 2 de la Resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; **b)** la doctora Paulina Aguirre Suárez, Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio No. 2280-SG-CNJ-ROG de 20 de noviembre de 2019, dispuso que en virtud del sorteo realizado y de conformidad con los artículos 174 y 201.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y la resolución No. 187-2019 expedida por el Consejo de la Judicatura, el doctor Ivan Larco Ortuño, Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, asuma el despacho del ex - Magistrado doctor Pablo Tinajero Delgado. Lo propio se dispuso respecto al despacho de la ex - Magistrada abogada Cynthia Guerrero Mosquera, el cual deberá ser asumido por el doctor Patricio Secaira Durango, Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, conforme lo señalado en el oficio No. 2281-SG-CNJ-ROG; **c)** el 21 de octubre de 2020, a las 13h50, se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo integrado por el doctor Iván Rodrigo Larco Ortuño, en calidad de Juez Ponente, doctor Alvaro Ojeda Hidalgo y doctor Patricio Secaira Durango, conforme consta en el acta agregada al proceso. Somos competentes para conocer y resolver la presente causa conforme 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 mayoría de 17 de septiembre de 2019, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayas, dentro del juicio No. 09802-2018-00358, deducido por el señor Camilo Eugenio Delgado Montenegro en contra de la Contraloría General del Estado y del Procurador General del Estado, resolvieron: *“ (1/4) rechaza la demanda planteada y declara la legalidad y legitimidad de la Resolución Administrativa Nro. 34813 de 18 de septiembre del 2017 (1/4)° .*

1.2.- El señor Camilo Eugenio Delgado Montenegro, con escrito presentado el 29 de enero de 2020, interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia de mayoría, con fundamento en los casos dos, tres y cinco del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

1.3.- Con auto de 5 de agosto de 2020, el Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación por los casos dos, tres y cinco del artículo 268 del COGEP, por falta de motivación; dejar de resolver sobre algo pedido (citra petita); y, por errónea interpretación del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respectivamente.

1.4.- Mediante auto de sustanciación de 10 de noviembre de 2020, las 15h04, el Juez Nacional Ponente convocó a las partes para el día martes 12 de enero de 2021, a las 11h00, a fin de que se desarrolle la audiencia prevista en el artículo 272 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció el recurrente, señor Camilo Eugenio Delgado Montenegro acompañado de su defensa técnica, quien fundamentó su recurso en base a los casos admitidos a trámite. También compareció en forma telemática la Contraloría General del Estado, a través de su procurador debidamente acreditado, 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 aceptó el recurso de casación propuesto por el señor Camilo Eugenio Delgado Montenegro, exclusivamente por el caso quinto del artículo 268 del COGEP, por errónea interpretación del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría 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 de mayoría expedida el 17 de septiembre de 2019 por el Tribunal de instancia dentro del juicio No. 09802-2018-00358, adolece de los errores de derecho acusados por el recurrente. De comprobarse los yerros en la sentencia recurrida, se emitirá el fallo de mérito que

en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1. Con cargo al caso dos del artículo 268 del COGEP el casacionista acusa a la sentencia recurrida de falta de motivación, para el efecto señala que: *“ (1/4) La sentencia recurrida incumple con el requisito de comprensibilidad en virtud de que no se pronuncia sobre todos los puntos y hechos que fueron planteados, y que componen el objeto de la Litis. En la presente causa se impugnó el acto administrativo que daría lugar a la destitución (resolución administrativa No. 34813), bajo presupuestos: 1. Violación al debido proceso por falta de motivación del acto administrativo; 2. Falta de análisis respecto de las pruebas presentadas por el administrado; 3. Violación al debido proceso por falta de tipicidad de la sanción impuesta al no constar ésta en Ley (sic); y, 4. Caducidad del procedimiento sancionador. Dicha alegaciones, (sic) mediante las que se impugnó el acto administrativo, determinaron la órbita de análisis de los juzgadores; sin embargo, los mismos no efectúan un análisis ni hacen referencia sobre todos estos puntos; por ejemplo, deja en total olvido el punto de falta de motivación del acto administrativo. La comprensibilidad, como se ha expuesto en líneas anteriores, no solo implica que la resolución se realice en un lenguaje comprensivo y claro, sino que también los juzgadores se pronuncien sobre las cuestiones de hecho y de derecho planteadas (1/4) En el caso en análisis, no existe el presupuesto de comprensibilidad, al no incluir la sentencia recurrida todos los planteamientos de hecho y de derecho mediante los cuales se impugnó el acto administrativo, y, de igual manera, al no existir razonamiento de aquellos (1/4)°.* Respecto del caso tres del artículo 268 del COGEP el casacionista acusa a la sentencia de mayoría recurrida de haber dejado de resolver sobre la falta de motivación del acto administrativo impugnado, para el efecto señala que: *“ (1/4) La sentencia recurrida es incongruente e incurre en el vicio de citra petita, esto, en virtud de haberse dejado de resolver sobre la alegación de falta de motivación de la Resolución administrativa No. 34813 (acto administrativo impugnado) (1/4) Los juzgadores, en sentencia, analizan sobre la aplicación subsidiaria del Código Orgánico Administrativo, sobre la violación al debido proceso por falta de tipicidad de la sanción impuesta, y sobre la caducidad del procedimiento sancionador; sin embargo, el Tribunal Contencioso Administrativo olvida por completo resolver sobre la alegación de falta de motivación del acto administrativo, planteamiento que fue impuesto en el acto de proposición, pero que no ha sido resuelto. (1/4) es visible que los jueces incurren en el vicio citra petita al no resolver sobre una de los puntos impuestos en la demanda (1/4)°.* Lo transcrito evidencia que el recurrente ha utilizado el mismo argumento para fundamentar tanto el caso segundo, cuanto el caso tercero del artículo 268 del COGEP, ya que en ambos casos el casacionista aduce que el Tribunal Distrital no resolvió en su sentencia sobre la falta de motivación del acto administrativo impugnado; por lo que, de manera reiterativa y con cargo a causales distintas, el casacionista aduce

incongruencia entre lo pedido y lo otorgado. Al respecto se debe señalar que las causales de casación y los vicios previstos en el artículo 268 del COGEP son autónomos e independientes ya que provienen de circunstancias totalmente disímiles, por lo que resultan excluyentes entre sí. Por tal motivo, cuando el vicio que se acusa se halla comprendido en una de las causales señaladas en el artículo 268 del COGEP, no puede utilizarse repetidamente el mismo argumento para acusar a la sentencia por otro vicio, previsto en una causal distinta, motivo por el cual se rechaza el recurso por este extremo.

3.2. Respecto del caso 5 del artículo del artículo 268 del COGEP el casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de errónea interpretación del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El vicio de errónea interpretación se produce cuando el juez otorga a la norma un alcance o sentido diverso al que el legislador ha previsto, aceptándose que la disposición aplicada es la correcta, pero que el juzgador ha cambiado el sentido de la misma, por lo que equivale a *“error del verdadero sentido de la norma”*.

Al fundamentar el recurso por este vicio el recurrente manifiesta: *“(1/4) incurre en errónea interpretación del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo referente a la disposición contenida en su inciso tercero (1/4) la errónea interpretación de la norma citada ocurre en el momento en que los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en cantón Guayaquil analizan el plazo que otorga esta disposición a la Autoridad Técnica de Control para emitir la resolución correspondiente, ya que la Sala considera que la desatención **de este plazo**, no genera ningún efecto jurídico (1/4) el plazo establecido en la norma (artículo 48 LOCGE) es una disposición mandatoria, y no se puede desconocer su obligatoriedad interpretando de forma errónea y desconociendo su sentido, esto ya que su incumplimiento constituiría una vulneración al derecho constitucional al debido proceso contemplado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 1 (1/4) el plazo de 60 días contenido en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (1/4) activa la competencia de la Autoridad Técnica de Control para ejercer su facultad determinadora (potestad resolutoria), es decir, le otorga un espacio temporal para determinar (establecer) sanciones de multa o destitución (responsabilidad administrativa culposa) dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio; consecuentemente, fenecido este plazo, la competencia para el ejercicio de esta facultad específica, caduca. (1/4) el Tribunal (1/4) incurrió en errónea interpretación del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría, ya que el plazo establecido en el inciso tercero de la misma, esto es, 60 días para dictar la resolución que determine la responsabilidad administrativa culposa (destitución o multa) no fue interpretado como un plazo fatal que tiene como consecuencia la caducidad de la facultad determinadora (potestad resolutoria)*

sino como un simple enunciado sin valor jurídico; sin embargo, como hemos podido demostrar en la argumentación realizada, la emisión de una resolución que sobrepase el plazo establecido en la normativa ut supra es un acto generado sin competencia por parte de la autoridad administrativa correspondiente, por lo que dicho acto administrativo (resolución) se encuentra viciado con nulidad (1/4)°.

Corresponde entonces confrontar los argumentos del casacionista con el contenido del fallo recurrido, y al respecto se verifica que el Tribunal de instancia en su sentencia ha señalado: <<(1/4) *El actor en su demanda alega que ha operado la caducidad de la facultad determinadora, por cuanto considera que la entidad de control se ha excedido en el tiempo que le concede la ley para pronunciarse respecto de los descargos presentados por el actor, luego de la notificación de la predeterminación, plazo que está contenido en el artículo 48 inciso tercero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma en la cual se indica que la entidad de control dentro del plazo de 60 días, deberá expedir la resolución que corresponda; la alegación hecha por el recurrente no es aceptada por el tribunal, ya que la falta de pronunciamiento de la entidad demanda dentro plazo de 60 días no provoca la caducidad de la facultad determinadora, porque la caducidad o pérdida de competencia de la Contraloría, se da únicamente en los términos del artículo 71 de la citada Ley, pues en la Ley de la Contraloría General del Estado, no se ha establecido la caducidad del procedimiento administrativo, sino únicamente la caducidad de la facultad determinadora y de la facultad resolutoria de los recursos de revisión y reconsideración, por lo que es improcedente sostener que el Tribunal debe declarar la caducidad del procedimiento administrativo fuera de las circunstancias previstas en el artículo 71 de la ley citada, en este orden de ideas, no debemos olvidar que el juzgador está sometido al principio jurídico UBIX LEX NON DISTINGUIT, NEC NON DISTINGUERE DEBEMUS, que significa "Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir". (1/4)>>.*

Al respecto se debe señalar que la caducidad es una figura propia del derecho público que opera *ipso jure* por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, sin que quepan interrupciones en su decurso, y es declarable aún de oficio. Al respecto, Juan Carlos Cassagne señala: *"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 (1/4) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento"* (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341).

El casacionista en su recurso de casación acusa la errónea interpretación del artículo 48 de la Ley

Orgánica de la Contraloría General del Estado, argumentando en lo principal que dicha norma contempla un plazo fatal de sesenta días para la interposición de la sanción de destitución y que la Contraloría General del Estado ha dictado la resolución a través de la cual le impone la sanción de destitución fuera de ese plazo, por lo que caducó su facultad prevista en el artículo 48 de la Ley de la Contraloría General de Estado; no obstante, el Tribunal de instancia ha desconocido dicho plazo fatal considerando que únicamente procede la caducidad en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Sobre el particular se debe señalar que el inciso tercero del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, expresamente dispone: *“ (1/4) La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General del Estado competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días. (1/4)°*. En la especie, la predeterminación de la responsabilidad administrativa fue notificada al actor el 05 de mayo de 2015, la contestación podía realizarla hasta el plazo de treinta días después de esa notificación, lo que efectivamente ocurrió por cuanto el actor contestó el día 28 de mayo de 2015; no obstante la resolución administrativa que contiene dicha sanción y que es el acto administrativo impugnado, fue notificada el 04 de abril de 2018, es decir que fue dictada evidentemente fuera del plazo de sesenta días previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, cuando su potestad sancionadora había caducado, razón por la cual se acepta el recurso de casación 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 CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de casación interpuesto por el señor Camilo Eugenio Delgado Montenegro; y, en consecuencia, casa la sentencia de mayoría dictada el 17 de septiembre de 2019, a las 11h25, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayas dentro del juicio No. 09802-2018-00358. En aplicación de lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 273 del COGEP, se declara la caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado y en consecuencia se declara la nulidad del acto administrativo impugnado, conforme lo determinado en el numeral 3.2. de esta sentencia.-.- En razón de que, mediante oficio No. 68-SG-CNJ-2021-MMV de 27 de enero del 2021, suscrito por el doctor José Suing Nagua, Presidente Subrogante de la Corte Nacional de Justicia, y previo el sorteo pertinente el suscrito doctor Javier Cordero López, Conjuez Nacional, he sido encargado, por ausencia definitiva,

del despacho del Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, quien concluyera su período como Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, avoco conocimiento de la presente causa; y, en razón de no haber asistido a la audiencia de sustentación del recurso de casación, en el que se comunicó la decisión oral correspondiente, firmo por obligación legal la presente sentencia.- Actúa la Dra. Nadia Armijos Cárdenas en calidad de Secretaria Relatora, según acción de personal No. 6935-DNTH-2015-KP.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (E) (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL (E)

CORDERO LOPEZ JAVIER

CONJUEZ NACIONAL (E)

Resolucion. No 106-2021



141756504-DFE

Juicio No. 11803-2015-00064

CONJUEZ PONENTE: CORDERO LOPEZ JAVIER, CONJUEZ NACIONAL (PONENTE)
(E)

AUTOR/A: CORDERO LOPEZ JAVIER

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, lunes 1 de febrero del 2021, las 15h33. **VISTOS:** En virtud de que: **A)** El conjuez nacional, Dr. Javier Cordero López, ha sido designado mediante resolución N° 05- 2019 de 27 de noviembre de 2019 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia; y, en razón de que a través del oficio 68-SG-CNJ-2021-MMV de 27 de enero de 2021 suscrito por el presidente subrogante de la Corte Nacional de Justicia, se le encargó el despacho del Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, ex juez nacional, ante su ausencia definitiva. **B)** El conjuez nacional Dr. Patricio Secaira Durango ha sido designado por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio 2281-SG-CNJ-ROG de 20 de noviembre de 2019 suscrito por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, reemplaza a la ex-jueza nacional Ab. Cynthia Guerrero Mosquera ante su ausencia en virtud del artículo 3 de la Resolución 187-2019. **C)** El conjuez nacional Dr. Iván Larco Ortuño ha sido designado por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio 2280-SG-CNJ-ROG de 20 de noviembre de 2019 suscrito por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, reemplaza al ex-juez nacional Dr. Pablo Tinajero Delgado ante su ausencia en virtud del artículo 3 de la Resolución 187-2019. **D)** Somos el Tribunal competente y conocemos la presente causa, conforme los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 1 de la Ley de Casación y la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, así como el acta de sorteo que consta en el proceso. Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO.- 1.1.- Mediante sentencia de 4 de mayo de 2018, 12h45, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, en el juicio que sigue la señora Jenni Patricia Simbaña Morales en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, resolvió rechazar la demanda interpuesta por la parte actora.

1.2.- Por auto de 26 de noviembre de 2018, 13h21, el Conjuez de esta Sala Especializada admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por la señora Jenni Patricia Simbaña Morales, únicamente por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.

SEGUNDO.- Con relación a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, la señora Jenni Patricia Simbaña Morales manifestó que: *“ 1/4 la sentencia que recurro no hace alusión a ninguna de las pruebas que he aportado en el proceso, en el caso en concreto, debo hacer referencia a una prueba en especial, que no fue tomada en cuenta al momento de valorar la prueba 1/4 El medio de prueba es el informe juramentado rendido por el Prefecto de Zamora Chinchipe, mismo que consta a Fs. 247 y 248 1/4 El artículo 115 del Código de Procedimiento Civil establece que la prueba debe ser valorada en su conjunto, y la totalidad de las mismas, lo que no ocurrió en el caso en estudio, pues ni siquiera se hace mención al mismo, y es más se la ignora en forma categórica. En el referido informe rendido por el sociólogo Salvador Quishpe, en su calidad de Prefecto de Zamora Chinchipe, en respuesta a la pregunta 5, se indica: “ (1/4) siempre se le hizo conocer la predisposición de la administración de ubicarme en otro cargo (1/4) ° . En este caso al no haberse valorado la prueba en su conjunto, y sin otorgarle el valor que corresponde a este informe, siendo este un instrumento público de acuerdo a lo que determina el artículo 165 del Código de Procedimiento Civil, esto es que hace fe en juicio, prueba que fue solicitada, ordenada y practicada en el proceso, se produjo la errónea interpretación del artículo 161 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público 1/4 El Tribunal ad quem, en primer lugar no toma en cuenta el informe rendido por el Prefecto de Zamora Chinchipe, por lo que no fue valorado, al ignorar este medio probatorio, aplicó indebidamente el artículo 161 del Reglamento General de la Ley de Servicio Público 1/4 no se tomó en cuenta un medio de prueba, este es el informe realizado por Prefecto de Zamora Chinchipe, ni siquiera se hace alusión a este, no se dio el valor probatorio que debía otorgárselo de acuerdo a lo que determina el Código de Procedimiento Civil, lo que conllevó a la aplicación indebida del artículo 161 a) del Reglamento General de la Ley de Servicio Público, constituyéndose así violación a los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, lo que vuelve viable la procedencia de la causal tercera 1/4 ° .*

TERCERO.- Del análisis de los argumentos esgrimidos por el señora Simbaña en su recurso de casación, se observa que la recurrente señala que en el fallo impugnado no se ha considerado como prueba el informe suscrito por el Prefecto de Zamora Chinchipe que consta a fojas 247 a 248 del expediente de instancia. Al respecto, este Tribunal de Casación considera que la recurrente en su fundamentación pretende que se valore como prueba el referido informe, lo cual evidentemente está

vedado en casación pues al tratarse de un **recurso extraordinario** que está basado en causales específicas reguladas por el artículo 3 de la Ley de Casación, las facultades de este Tribunal están limitadas al conocimiento únicamente de determinados aspectos de la sentencia impugnada, entre los cuales no está permitida la valoración de la prueba sino que la causal tercera del citado artículo 3 se refiere a la *“aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”*.

CUARTO.- 4.1.- Por otra parte, este Tribunal de Casación observa que en el considerando séptimo del fallo impugnado, el tribunal de instancia ha tomado en cuenta que para realizar la supresión del puesto de la actora, por la existencia de razones técnicas, funcionales y económicas en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, el Jefe de la Unidad de Talento Humano de dicha institución emitió el informe técnico favorable, que existió la certificación presupuestaria correspondiente, y la resolución expedida por el Prefecto de Zamora Chinchipe como autoridad nominadora, y que posteriormente se efectuó la liquidación de haberes, se pagó la indemnización a la servidora cesada en sus funciones y se emitió la acción de personal respectiva. De manera que la acción de personal No. 003 de 23 de enero de 2015 se fundamenta en la resolución de 22 de enero de 2015 expedida por el Prefecto de Zamora Chinchipe, mediante la cual resolvió suprimir el puesto de Coordinador/a General, Profesional 5, Grado 12, del Patronato de Servicio Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, de conformidad con lo prescrito en el artículo 6 de la Ordenanza de Disolución, Liquidación y Extinción del Patronato de Servicio Social antes referido, cargo que lo ocupaba la actora. En la parte considerativa de dicha resolución, se dijo: *“Que, el artículo 6 de la Ordenanza de Disolución, Liquidación y Extinción del Patronato de Servicio Social Provincial del GADPZCH, 1/4 establece que: “El Consejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, resuelve disolver, liquidar y extinguir el Patronato de Servicio Social Provincial de Zamora Chinchipe 1/4 el mismo que dejará de funcionar una vez cumplidos todos los requisitos legales, administrativos, financieros y de recursos humanos establecidos en las leyes respectivas. Por lo tanto, se dispone la Liquidación y cierre de los proyectos, terminación de los contratos de personal y toda actividad que hubiera ejercido el extinto Patronato de Servicio Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe”*. De igual forma se suprimen los puestos de coordinador general y otros creados para el funcionamiento del Patronato en extinción, de acuerdo a los artículos 47, letra c) y 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público; *Que, el Dr. Tulio Guerrero,*

Procurador Síndico del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe, mediante oficio No. 017-DPS-GADPZCH, de fecha 15 de enero de 2015, emite el criterio jurídico mediante el cual concluye que es procedente la supresión del puesto y la partida presupuestaria correspondiente asignada al cargo de Coordinador/a General, previo informe técnico de la Unidad de Talento Humano y la correspondiente disponibilidad presupuestaria; Que, el Director Financiero del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe, ha emitido la certificación presupuestaria Nro. 22.71.07.02, de fecha 21 de enero de 2015, señalando que existe la disponibilidad presupuestaria para la supresión del puesto de Coordinador/a General, ocupado por Ing. Jenni Patricia Simbaña Morales; Que, la Unidad de Administración de Talento Humano del Gobierno Autónomo de Zamora Chinchipe, mediante oficio No. 0010-UATH-GADPZCH-2015, de fecha 21 de enero de 2015, adjunta el informe técnico favorable para la supresión del puesto de Coordinador/a General del Patronato de Servicio Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe, actualmente ocupado por la Ing. Jenni Patricia Simbaña Morales...; Que, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Zamora Chinchipe, en el marco de una nueva Estructura Orgánica, está impulsando un modelo de gestión alternativo para la ejecución de los macro proyectos de la administración provincial y la incorporación de nuevas Dependencias, para la prestación de servicios públicos de calidad; situación que implica un redimensionamiento de la estructura de puesto Institucional y de optimización de los procesos al interior del Gobierno Autónomo Descentralizado de Zamora Chinchipe, estableciéndose que la supresión de puestos es un proceso técnico necesario en las condiciones mencionadas;"

4.2.- En este sentido, para suprimir el cargo que desempeñaba la actora, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe se fundamentó en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en concordancia con la Disposición General Primera de la misma Ley y el artículo 287 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, que establecen: " [Art. 60.- De la supresión de puestos.-](#) *El proceso de supresión de puestos procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales. Se realizará con la intervención de los Ministerios de Relaciones Laborales, de Finanzas; y, la institución o entidad objeto de la supresión de puestos, para las entidades del Gobierno Central. Este proceso se llevará a cabo bajo los principios de racionalización, priorización, optimización y funcionalidad, respondiendo a instancias de diagnóstico y evaluación. Los dictámenes de los ministerios no rigen para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, universidades y escuelas politécnicas públicas; y, las sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas*^{1/4}° (El resaltado nos pertenece). " *Disposición General Primera.- El monto de la*

indemnización, por supresión de partidas del personal de las instituciones, entidades y organismos determinados en el artículo 3 de esta ley, será igual al indicado en el artículo 129 de esta ley^{1/4}

“Art. 287.- El monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la Disposición General Primera de la LOSEP, se calculará desde el primer año de servicio en el sector público, para lo cual la UATH estructurará, elaborará y presentará la planificación del talento humano, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LOSEP y la verificación de la disponibilidad presupuestaria para el pago de la compensación.”.

Por lo indicado, este Tribunal de Casación constata que la actora cesó en sus funciones como Coordinador/a General, Profesional 5, Grado 12, del Patronato de Servicio Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe por supresión de puesto, como bien lo indica la sentencia de 4 de mayo de 2018, 12h45, expedida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, y que para expedir la acción de personal No. 003 de 23 de enero de 2015, la institución demandada cumplió con la normativa establecida para tal efecto, contando además con la disponibilidad presupuestaria para la liquidación y pago de la indemnización respectiva conforme consta en la liquidación que se encuentra a fojas 39 del expediente de instancia, monto que además la actora afirma haberlo recibido. De manera que, la supresión del puesto de la actora se encuentra debidamente sustentada en las normas contenidas en el artículos 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en concordancia con la Disposición General Primera de la misma Ley y el artículo 287 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, y en la resolución de 22 de enero de 2015 expedida por el Prefecto de Zamora Chinchipe, en la cual claramente se detalla la existencia del informe del Jefe de la Unidad Administración de Talento Humano así como también la existencia de certificación presupuestaria emitida por el Director Financiero de la institución para la supresión del puesto por razones técnicas, funcionales y económicas. Por lo manifestado, no se acepta el vicio alegado por la recurrente con cargo en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.

Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más consideraciones, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: No acepta el recurso de casación interpuesto por la señora Jenni Patricia Simbaña Morales; y por tanto no casa la

sentencia impugnada, expedida el 4 de mayo de 2018, 12h45, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja. Notifíquese, publíquese y devuélvase.

CORDERO LOPEZ JAVIER

CONJUEZ NACIONAL (PONENTE) (E)

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (E)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL (E)

Resolucion. No 200-2021



143813461-DFE

Juicio No. 17811-2019-02053

**JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (E)
(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 2 de marzo del 2021, las 15h27. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** la doctora Paulina Aguirre Suárez, Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio No. 2280-SG-CNJ-ROG de 20 de noviembre de 2019, dispuso que en virtud del sorteo realizado y de conformidad con los artículos 174 y 201.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y la resolución No. 187-2019 expedida por el Consejo de la Judicatura, el doctor Ivan Larco Ortuño, Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, asuma el despacho del ex - Magistrado doctor Pablo Tinajero Delgado. Lo propio se dispuso respecto al despacho de la ex - Magistrada abogada Cynthia Guerrero Mosquera, el cual deberá ser asumido por el doctor Patricio Secaira Durango, Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, conforme lo señalado en el oficio No. 2281-SG-CNJ-ROG; **c)** el 21 de octubre de 2020, a las 13h27, se sorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo integrado por el doctor Iván Rodrigo Larco Ortuño, en calidad de Juez Ponente, doctor Alvaro Ojeda Hidalgo y doctor Patricio Secaira Durango, conforme consta en el acta agregada al proceso. **d)** Mediante Oficio No. 68-SG-CNJ-2021-MMV de 27 de enero de 2021, suscrito por el Presidente Subrogante de la Corte Nacional de Justicia, se designó al Conjuez Nacional (E), doctor Javier Cordero López, para que asuma el despacho del doctor Alvaro Ojeda Hidalgo, ex Juez Nacional que cesó en sus funciones de forma definitiva el día 25 de enero de 2021, hasta la designación y posesión del juez titular. Somos competentes para conocer y resolver la presente causa conforme 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.- Mediante auto de 10 de enero de 2020, las 15h07, los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17811-2019-02053, deducido por el ingeniero Ramón Fernando Castro Salazar, Procurador Común

del Consorcio Quito, en contra de la Contraloría General del Estado y del Procurador General del Estado, inadmitieron la demanda señalando que: *“(1/4) en aplicación del Art. 147 último inciso del COGEP, este Tribunal INADMITE a trámite la presente demanda; disponiéndose la devolución de la documentación adjuntada a la misma, sin necesidad de dejar copias (1/4)°*.

1.2.- El Procurador Común del Consorcio Quito, con escrito presentado el 27 de enero de 2020, interpuso recurso de casación en contra del referido auto, con fundamento en los casos dos, tres y cinco del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

1.3.- Con auto de 3 de marzo de 2020, el Conjuerz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación por el caso dos del artículo 268 del COGEP por falta de motivación; por el caso tercero por haberse resuelto algo que no fue parte del litigio; y, por el caso cinco por falta de aplicación del artículo 173 de la Constitución de la República.

1.4.- Mediante auto de sustanciación de 18 de enero de 2021, las 14h42, el Juez Nacional Ponente convocó a las partes para el día jueves 28 de enero de 2021, a las 11h00, a fin de que se desarrolle la audiencia prevista en el artículo 272 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció el recurrente Consorcio Quito, a través de su procurador debidamente acreditado, quien fundamentó su recurso en base a los casos admitidos a trámite. Luego de escuchar al recurrente, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por el Consorcio Quito, 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 el auto el 10 de enero de 2020 emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito dentro del juicio No. 17811-2019-02053, adolece de los errores de derecho acusados por el recurrente. De comprobarse los yerros en la sentencia recurrida, se emitirá el fallo de mérito que en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1. El artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos dispone: *“El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. (1/4)°.*

3.2. La existencia de un proceso constituye un requisito de procedibilidad para que prospere el recurso de casación, el cual ha sido contemplado en la doctrina y jurisprudencia ecuatoriana. Al respecto el doctor Santiago Andrade Ubidia señala: *“(1/4) Aunque parezca una disquisición huérfana de sentido, se debe anotar que para la viabilidad del recurso de casación es necesario que exista un proceso. En efecto, se producen con alguna frecuencia situaciones en las que previamente hay que determinar si existe o no proceso; tal el caso de que el juez se abstenga de tramitar una demanda (1/4)°* Sobre el inicio del proceso judicial y sus efectos el citado tratadista señala: *“(1/4) no pone fin a un proceso porque éste todavía no existe, puesto que recién se inicia con la calificación de la demanda y suerte sus efectos dando nacimiento al juicio con la citación a todos los demandados (1/4)°.* (Dr. Santiago Andrade Ubidia, La Casación Civil en el Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar & Andrade y Asociados Fondo Editorial, 2005, páginas 71 -72).

3.3. Sobre la concepción de proceso judicial el profesor Eduardo Couture señala: *“(1/4) Podemos definir (1/4) el proceso judicial, en una primera acepción, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de autoridad, el conflicto sometido a su decisión. Pero estos actos constituyen en sí mismos una unidad. La simple secuencia (1/4) no es proceso, sino procedimiento: la idea de proceso es necesariamente teleológica (1/4) Lo que la caracteriza es su fin: la decisión del conflicto mediante un fallo que adquiere autoridad de cosa juzgada. En este sentido, proceso equivale a causa, pleito, litigio, juicio (1/4)°.* (Dr. Eduardo Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Depalma, 1993, páginas 122-123).

3.4. La autoridad de cosa juzgada de un auto o resolución es la que da el carácter final y definitivo de la sentencia o auto, constituyéndose en el segundo elemento de procedibilidad del recurso de casación. Las resoluciones judiciales son finales y definitivas cuando el juzgador emite un pronunciamiento acerca del asunto o asuntos de fondo sometidos a su juzgamiento, mediante sentencia que no permita volver a discutir el asunto en un juicio nuevo, es decir, que se configure cosa juzgada formal y material; o también, cuando se dicte un auto que aun cuando no contuviere un pronunciamiento sobre las pretensiones de las partes, sí pone fin al proceso toda vez que no permite la continuación de la causa en ningún caso, como ocurre, a modo de ejemplo, en el auto de nulidad absoluta del proceso, el auto en los que se declara el abandono de una causa, así como aquellos en

que se declara la caducidad del ejercicio de la acción contencioso administrativa.

La ex Corte Suprema de Justicia ha expresado: *“ En los supuestos del Art. 2 de la Ley de la materia, es preciso que la providencia impugnada sea final y definitiva porque resuelve sobre lo principal causando excepción de cosa juzgada sobre el motivo central de la controversia, de manera que no pueda renovarse la contienda ni ante el mismo Tribunal ni ante otro diferente; a este respecto, uno de los autores del proyecto que se convirtió en ley, el Dr. JORGE ZAVALA EGAS, emite los siguientes criterios que ayudan a la debida comprensión de la norma de conformidad con lo que establece el artículo 18 regla primera, inciso segundo del Código Civil “ bien puede ser una sentencia final, pero no definitiva. Este sería el caso del auto por el cual el juez cede la competencia que es final en cuanto al punto en discusión, esto es, la competencia, pero no es definitiva, pues no resuelve el problema de fondo de la litis. Las sentencias que declaran la nulidad de lo actuado son finales cuando se expiden en única y última instancia, pero no son definitivas por la misma razón que en el ejemplo anterior. Lo mismo ocurre con las providencias preventivas expedidas para instituir medidas cautelares, son finales, pero jamás definitivas. Estos son algunos ejemplos de aplicación de las características de sentencias o autos finales y definitivos, que es lo que entendemos que la Ley exige para que sean de aquellos que pongan fin a los procesos” (Resolución No. 135 de 9 de mayo de 1996, Vargas vs Vásquez).*

La cosa juzgada se concreta como medida de eficacia bajo tres principios: *“ (1/4) es inimpugnable (1/4) en cuanto la ley impide todo ataque ulterior tendiente a obtener la revisión de la misma materia: non bis in idem. Si ese proceso se promoviera, puede ser detenido en su comienzo con la invocación de la propia cosa juzgada esgrimida como excepción (1/4) La inmodificabilidad de la sentencia consiste en que, en ningún caso, de oficio o a petición de parte, otra autoridad podrá alterar los términos de la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. (1/4) La coercibilidad consiste en la eventualidad de ejecución forzada, la coerción es una consecuencia de las sentencias de condena, pasadas en cosa juzgada”.* (Dr. Eduardo Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editorial I B, 2002, páginas 122 y 123).

En el caso *in examine* el recurrente ha propuesto recurso de casación en contra de un auto que inadmite la demanda por considerarla manifiestamente inadmisibile, de conformidad a lo dispuesto en el último inciso del artículo 147 del Código Orgánico General de Procesos; de tal suerte, en base a los recaudos procesales referidos, se evidencia que la demanda fue inadmitida en primera y única providencia, es decir, el Tribunal Distrital no llegó a procesar la demanda, tampoco a citar a los demandados con el contenido de la misma, consecuentemente, no llegó a trabarse la litis ni a instaurarse un proceso judicial. Tampoco el referido auto de inadmisión se constituye en un auto de carácter final y definitivo, que configure cosa juzgada, toda vez que el mismo se remite a un análisis

formal respecto a la concepción y estructura de la demanda de acuerdo a la normativa vigente; es decir, no se ha tomado una decisión de fondo del asunto sometido a su juzgamiento, ni se ha restringido la posibilidad de que estos argumentos debidamente organizados y materializados puedan proponerse en acciones judiciales futuras.

El auto que inadmite la demanda no imposibilita a que el recurrente impugne los actos administrativos que en su momento emita la administración pública para cumplir con las recomendaciones dispuestas por la Contraloría General del Estado, y que hoy el recurrente ha trastocado indebidamente en el recurso subjetivo propuesto. En efecto, ^alas recomendaciones^o prematuramente cuestionadas por el casacionista se concretarán a través de los correspondientes actos administrativos, los que podrán ser impugnados por el administrado en el momento procesal oportuno, evidenciándose así que los temas de fondo mencionados en el acto de proposición, no han sido objeto de resolución alguna; en tal virtud, el auto de 10 de enero de 2020 de ninguna manera ha puesto fin a las eventuales cuestiones de fondo que se concretarán en las actuaciones públicas correspondientes.

Consecuentemente, y pese a que el recurso de casación ha sido admitido a trámite, analizados que han sido los argumentos de impugnación casacional, se verifica que el mismo no puede progresar al no haberse configurado la existencia de un proceso judicial y, por cuanto al recurrente no se le ha restringido la posibilidad de impugnar los actos administrativos que eventualmente se expidan en el futuro con ocasión de este examen especial. Por consiguiente, este Tribunal de Casación no ha logrado evidenciar el presupuesto de trascendencia que caracteriza la impugnación casacional, principio que es entendido como el perjuicio cierto e irreparable ocasionado por un error de derecho en el auto impugnado vía recurso de casación. Al respecto, es propicio reproducir la siguiente cita jurisprudencial: *“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 dispositiva”*^{1/4} (Gaceta Judicial XVI, No. 2, página 256, Merino vs Pilicita).

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 ingeniero Ramón Fernando Castro Salazar, Procurador Común del Consorcio Quito; y, en consecuencia, no casa el auto

dictado el 10 de enero de 2020, las 15h07, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito dentro del juicio No. 17811-2019-02053.- 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 (E) (PONENTE)

CORDERO LOPEZ JAVIER
CONJUEZ NACIONAL

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (E)

Resolucion. No . 241-2021



145358162-DFE

Juicio No. 17811-2018-01145

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, martes 23 de marzo del 2021, las 14h04. **VISTOS.-** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de: **a)** Mediante Resolución No. 008-2021, de 28 de enero del 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, 29 de enero 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, 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, 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 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 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 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 Dr. Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia. **e)** Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 10 de marzo del 2021, constante a fojas 9 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, conforme 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 29 de octubre del 2019, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, dentro del juicio No. 17811-2018-01145, deducido por el señor Lenin Herminio Ortiz Campos en contra de la Contraloría General del Estado y del Procurador General del Estado, resolvieron: *“ (1/4) resuelve aceptar la demanda presentada por el señor Lenin Herminio Ortiz Campos por sus propios y personales derechos, consecuentemente, por haber operado la caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado, se declara la nulidad de la Resolución Nro. 04498 suscrita por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado emitida el 25 de julio de 2017 y notificada el 6 de abril de 2018. Sin costas ni honorarios que regular.- HAGASE SABER.- (1/4)° .*

1.2.- La Directora Nacional de Patrocinio y delegada del Contralor General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso cinco (5) del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 05 de marzo de 2020 el Conjuetz 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 02 de diciembre de 2020 se convocó para el día lunes 15 de marzo de 2021, 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 la institución pública recurrente, Contraloría General del Estado, a través de sus procuradores debidamente acreditados, quienes fundamentaron su recurso en base a la causal admitida a trámite. No compareció a la audiencia de casación el actor de la causa Lenin Ortiz Campos ni su defensor técnico pese haber sido legalmente 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 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 29 de octubre del 2019 por el Tribunal de instancia ha incurrido en el yerro acusado por el recurrente; esto es, 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

Con cargo al caso 5 del artículo 268 del COGEP el recurrente acusa a la sentencia recurrida del vicio de errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En cuanto al vicio de errónea interpretación, es necesario recordar que éste se presenta cuando el juzgador ha aplicado la norma que correspondía al caso, pero le ha otorgado un alcance o sentido distinto al previsto por el legislador.

“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” (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia).

Para fundamentar el recurso por este vicio el recurrente transcribe ciertas partes de la sentencia recurrida así como el texto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para a continuación manifestar lo siguiente:

“Del texto transcrito del fallo, se observa que los señores Jueces confunden rotundamente la figura de caducidad, la cual se encuentra contemplada en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”^{1/4°}.

De igual forma el recurrente señala: *“Esta evidente falta de análisis del espíritu del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación errónea, al momento en que los Jueces del Tribunal indican que existe 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; este sentido le ha otorgado el Tribunal de manera deliberada y extensiva, cuando su obligación es aplicar la norma en su sentido literal; sin embargo, lo hacen de manera errónea y dándole un sentido equivocado a su espíritu”*. Adviértase entonces que a criterio del casacionista existe errónea interpretación del artículo 26 de la citada Ley por el hecho de que en esa norma no se habla de caducidad y porque su espíritu no ha sido el de poner un límite temporal a la facultad de control.

Respecto a estos argumentos esgrimidos por el recurrente, en el sentido de que el Tribunal de instancia le habría otorgado un sentido equivocado al texto contenido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esto es, al asignarle en su análisis la categoría de caducidad al incumplimiento del plazo que tenía la Contraloría General del Estado para aprobar el informe del examen especial DR10-DPE-APyA-0004-2015, que sirvió de fundamento para expedir, en contra del señor Lenin Ortiz Campos, la correspondiente orden de reintegro; toda vez que a decir del recurrente la caducidad se encuentra contemplada en el artículo 71 de la ley ibídem, esta Sala Especializada no advierte en el contenido de la sentencia en cuestión tal yerro, puesto que el plazo, hoy término, constante en la norma del artículo 26 de la ley en análisis, sí considera un plazo fatal de cumplimiento obligatorio por parte del organismo de control vencido el cual efectivamente opera la caducidad de la facultad de control de la Contraloría General del Estado, debido a su inacción para llevar a cabo su acción de control dentro del tiempo que la ley establece, determinando naturalmente

una pérdida de competencia para hacerlo fuera del mismo. En el caso concreto, el Tribunal de instancia ejerciendo su actividad de control de legalidad, ha considerado al momento de emitir su fallo que la Contraloría General del Estado habría incurrido en la caducidad de su facultad de control, por cuanto desde la emisión la orden de trabajo extendida mediante Memorando No. 001070-DR10-DPE de 1 de septiembre de 2014, con ampliación otorgada por el plazo de 20 días aprobado mediante Memorando No. 001317-DR10-DPE; hasta la aprobación del informe final el 9 de noviembre de 2015, notificado el 14 del mismo mes y año, habría transcurrido en más los 180 días que tenía para hacerlo, criterio que es compartido por parte de esta Sala Especializada por todo lo antes expuesto, toda vez que el tiempo dentro del cual debe pronunciarse el organismo del control, contenido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, constituye una garantía ciudadana para la mejor aplicación del derecho dentro del tiempo que la norma le delimita, cuyo cumplimiento sin duda hace patente a la seguridad jurídica, principio constante en el artículo 82 de la Constitución de la República.

La caducidad es una figura propia del derecho público que opera *ipso jure* por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, sin que quepan interrupciones en su decurso, y es declarable de oficio. Al respecto, Juan Carlos Cassagne señala: *“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 (1/4) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimiento”* (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341).

Hugo Augusto Olguín Juárez define a la potestad de la siguiente manera: *“La potestad jurídica es el poder jurídico que tiene un sujeto para actuar, no sólo con el fin de satisfacer sus intereses propios, sino también los de los demás sujetos. En este sentido se traduce en un deber para el que la posee y más específicamente en la realización de una función”* (Extinción de los Actos Administrativos Revocación, Invalidación y Decaimiento, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile-Chile, 1961, página 99).

Al respecto es necesario señalar que la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, en

sentencia dictada el 07 de junio de 2017 dentro del recurso de casación No. 01237, determinó: *“ que el plazo de 1 año previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, por lo que vencido dicho plazo caduca la facultad de control de la Contraloría General del Estado.”* Inconforme con la referida sentencia, la Contraloría General del Estado interpuso acción extraordinaria de protección, aduciendo que los jueces de la Corte Nacional de Justicia realizaron una interpretación errónea y extensiva del citado artículo, tal como lo aduce el ente de control en el presente recurso. La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 157-18-SEP-CC de 25 de abril de 2018 emitida dentro del caso No. 1897-17-EP, ha sido enfática en señalar lo siguiente: *“ ¼ es evidente para este máximo organismo de administración de justicia constitucional que la sala de casación, en ejercicio de su potestad de control de legalidad, emitió un criterio judicial en estricto apego al contenido del artículo 26 en ese entonces vigente de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, puesto que, al determinar que las actuaciones de la entidad pública de control deben ejecutarse dentro del plazo previamente establecido en la Ley pertinente, tutelaron la vigencia del derecho constitucional a la seguridad jurídica¼”* .

Queda claro entonces que la jurisprudencia, tanto judicial como constitucional, se ha pronunciado de manera expresa en el sentido de que el término de ciento ochenta días previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal. Si de hecho la Contraloría General del Estado aprueba el informe de auditoría una vez fenecido ese plazo fatal, 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, que es precisamente lo que sucedió en este caso.

Por este motivo, esta Sala Especializada de casación concuerda con el Tribunal de instancia cuando en el considerando 6.3 de su sentencia, numeral 6.3.3, determina lo siguiente: *“ (¼) Este Tribunal, supliendo la omisión en derecho del accionante y en ejercicio del control de legalidad, considera tal alegación conforme lo previsto en el artículo 26 de la LOCGE pues conforme las pruebas actuadas por las partes se verifica que la orden de trabajo se dio a través del Memorando No. 001070-DR10-DPE de 1 de septiembre de 2014 y se autorizó la ampliación en 20 días para dicho examen el 7 de noviembre de 2014 a través del Memorando No. 001317-DR10-DPE; y, conforme consta a fojas 3 del expediente administrativo el informe final fue aprobado el 9 de noviembre de 2015 y notificado el 14 de los mismos mes y año, es decir, con mucha posterioridad al plazo de ciento ochenta días plazo que establecía la ley vigente a la fecha de emisión de la orden de trabajo, por lo que se verifica que la autoridad de control ha incumplido esta obligación impuesta por la ley. Con todo lo expuesto*

precedentemente, verificada que ha sido la caducidad, es innecesario que este Tribunal se pronuncie respecto a otras alegaciones de las partes procesales^{1/4}.º

Adicionalmente la Sala advierte que la fundamentación realizada por la Contraloría General del Estado en su recurso gira en torno a la forma en que el Tribunal de instancia debía interpretar el plazo previsto en el citado artículo, aspecto éste que es de naturaleza estrictamente procedimental y que de ninguna manera podía ser invocado al amparo del caso 5 del artículo 268 del COGEP que sirvió de fundamento para este recurso, puesto que bajo esta causal solamente se pueden invocar la violación a normas sustantivas de derecho.

En consecuencia revela que el Tribunal de instancia 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.

De lo expuesto, la Sala Especializada aprecia que en el caso, la entidad recurrente no ha logrado justificar la existencia del error en la interpretación de la norma jurídica denunciada como infringida, lo cual determina que su recurso sea improcedente.

III.- 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 delegada del Contralor General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 29 de octubre del

2019, a las 15h47, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito dentro del juicio No. 17811-2018-01145.- 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.-**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (E)

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

Resolucion No. 256-2021



146235969-DFE

Juicio No. 17811-2018-01023

**JUEZ PONENTE: DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO, JUEZ NACIONAL (E)
(PONENTE)**

AUTOR/A: DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 6 de abril del 2021, las 10h44. **VISTOS:**

1.- AVOCO: Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** El Dr. Milton Velásquez Díaz ha sido designado Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura, mediante resolución 008-2021 de 28 de enero de 2021. **b)** El Dr. Iván Larco Ortuño ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio No. 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional. **c)** El Dr. Patricio Secaira Durango ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Dr. Iván Saquicela Rodas Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional. **d)** mediante el sorteo pertinente, el presente juicio, signado con el No. **17811-2018-01023**, correspondió su conocimiento a esta Sala Especializada; jueces que avocamos conocimiento de la presente causa que se encuentra en estado de dictar sentencia, para lo cual se considera:

SEGUNDO.- ANTECEDENTES: 2.1.- El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expidió sentencia, dentro de esta causa signada con el No. **17811-2018-01023**, el lunes 11 de noviembre de 2019, las 14h22, promovido por la ciudadana PAOLA GABRIELA COBA VINELLI, en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO y Procuraduría General del Estado, en la cual se ha decidido aceptar parcialmente la demanda, en razón de existir causas de nulidad del acto administrativo impugnado, por haberse producido la caducidad en el ejercicio de la acción de control por parte de la entidad demandada.

2.2 RECURSO: La Contraloría General del Estado, parte demandada del juicio de instancia, ha interpuesto recurso de casación en contra de la sentencia ya identificada, fundando el mismo en el caso cinco previsto en el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

2.3. ADMISIÓN: El Conjuez Temporal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 9 de marzo de 2020 las 15h37, admitió a trámite el recurso de casación interpuesto.

3.- COMPETENCIA: La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 270 del COGEP. Es de señalar que la audiencia de sustentación de recurso de casación se realizó el día lunes 22 de marzo de 2021 a partir de las 11h00, conforme los artículos 273, 88, 90 y 313 del Código Orgánico General de Procesos; diligencia en la cual intervinieron las partes y se generó el pronunciamiento oral de la decisión adoptada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

4.- VALIDEZ PROCESAL: En la tramitación del recurso de casación se han observado las formalidades y solemnidades que le son inherentes, consecuentemente, se declara la validez procesal.

5.- ALCANCE DEL RECURSO DE CASACIÓN 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, 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).

6.- DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA: El Tribunal de instancia en la parte considerativa de su sentencia estimó, principalmente, que:

^aLa problemática planteada ante este Tribunal, conforme se estableció en el objeto de la

controversia, y por lo tanto en lo expuesto por las partes en la demanda y contestación a la misma; gira en torno a la existencia de vicios que acarreen la ilegalidad de la resolución No. 31917 de 1 de julio de 2017 suscrita por el Ab. Daniel Fernández de Córdova, Director de Responsabilidades, mediante la cual se confirmó la responsabilidad administrativa culposa 356-DAPyF de 25 de marzo de 2013 que impone una multa por un valor de US\$ 1056 con los efectos que ello conlleva. (¼) De la revisión del acto objeto de la impugnación (fs. 10) tenemos que el mismo contiene una resolución que confirma la responsabilidad administrativa culposa 356-DAPyF de 25 de marzo de 2013, la cual impone una multa de US\$1056 que equivale a cuatro salarios básicos unificados para el trabajador en general, vigentes a la época. Multa impuesta en contra de la accionante y que nace como resultado del informe del examen especial DA3-0013-2012 practicado por la Dirección de Auditoría 3 de la Contraloría General del Estado siendo su objeto el proceso de calificación de la empresa Tesoro Refining y a los procesos precontractual, contractual y ejecución de venta de 1440000 barriles de crudo napo, concurso invitado mediante fax circular 1273-Ccin-Com-2011. (¼) En el presente caso, la Contraloría ejerció sus facultades de control para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 al 21 de noviembre de 2011. Ahora bien, tenemos que del expediente administrativo (E.A) consta el informe general a los mencionados procesos contractuales. Informe general constante a fs. 1 del expediente administrativo. Del mencionado expediente se evidencia que **la Contraloría emitió la orden de trabajo (fs.44 del expediente administrativo) el 23 de noviembre de 2011**, hecho que concuerda con el contenido del informe al examen especial realizado (fs.1 E.A.) orden que se mantuvo sin modificación alguna durante el proceso de determinación y control, conforme se evidencia del expediente administrativo remitido por la propia autoridad demandada, por lo cual debemos estar a dicha evidencia procesal conforme lo establece el principio de verdad procesal contenido en el art.27 del COFJ. En conclusión, sobre la orden de trabajo vemos que no sufrió modificación alguna (ya sea justificada o no justificada) en su fecha de emisión, ni en el objeto para el cual fue expedida. Por otra parte, tenemos que el informe de trabajo **fue aprobado el 19 de febrero de 2013**, conforme se evidencia del documento a fs. 5 del expediente administrativo, es decir, fuera del año dispuesto en el art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Pues a la fecha de emisión de la orden de trabajo, el texto del art. 26 de la ley establecía el plazo de un año para la aprobación de dichos informes, plazo que empezaba a transcurrir desde la emisión de la orden. La Contraloría en su contestación a la demanda cita claramente el texto de la norma vigente a la época, y manifiesta que la misma hablaba de dicho plazo como regla general más no conllevaba un plazo fatal. Al respecto, debemos decir que la ley es clara y no requiere interpretación extensiva alguna, la ley determina un plazo que debe ser cumplido por el ente de control pues esa es la regla, en el presente caso no existe evidencia, ni lo ha alegado la parte accionada, de la existencia de motivos apremiantes e insalvables que justifiquen el incumplimiento de la regla general contenida en

el art. 26 de la Ley de la Contraloría y que permitan una suspensión del decurso del plazo legal, como hemos mencionado la orden de trabajo no fue modificada. En consecuencia, al existir un informe, aprobado fuera del plazo establecido en la ley, este no puede ser considerado, ya que ha sido emitido sin respetar el debido proceso, lo que evidencia que la Contraloría no observó lo dispuesto en su Ley, concretamente, en lo dicho en el art.31 numeral 37 de la misma, ya que claramente establece la norma la obligación del ente contralor de observar las garantías del debido proceso en los informes que emita, entre las cuales se encuentra la competencia de la autoridad que emite las actuaciones de la Administración, que en el caso que nos ocupa tenemos que cuando los funcionarios de la Contraloría aprobaron el informe ya estaban fuera del plazo legal y por lo tanto el procedimiento administrativo de determinación que concluyó con la resolución No. 31917 adolecía de falencias insalvables como es la caducidad de la facultad de control del ente contralor. En consecuencia, debemos aplicar lo dispuesto en el art. 72 de la citada ley, esto es declarar que se ha producido la caducidad de la facultad de control de la Contraloría General del Estado en sus actuaciones, concretamente en la emisión de la resolución No. 31917 pues la misma adolece de nulidad insalvable por haber sido dictada cuando la autoridad de la que emanó carecía de competencia en razón del tiempo. (1/4) En conclusión, por el análisis expuesto vemos que el art. 26 si establecía el plazo de un año entre la emisión de la orden de trabajo y la aprobación del informe respectivo como un plazo fatal y la consecuencia de ello era la incapacidad de pronunciarse por parte del ente de control sobre las determinaciones contenidas en dichos informes puesto que perdía su competencia en razón del tiempo, tal vicio afectó al acto administrativo, objeto de la controversia, esto es la resolución No. 31917.(1/4) Por lo tanto, y ante la evidencia constante en el expediente administrativo y visto las alegaciones de las partes este Tribunal encuentra que el acto impugnado resulta nulo por haber sido emitido por autoridad que carecía de competencia para ello, por lo cual no cabe pronunciarse sobre el resto de alegaciones de las partes. A mayor abundancia debemos decir que tampoco la Contraloría ha observado el plazo establecido en el art. 56 literal a) del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría pues de acuerdo a dicha norma tenía el plazo de 60 días para emitir su resolución, luego del transcurso de 30 días que tiene el auditado para presentar sus argumentos de defensa, del expediente vemos que la actora es notificada con la predeterminación de responsabilidad administrativa el 10 de abril de 2013 (fs.53 E.A.) presentó sus alegaciones ante la Contraloría el 10 de mayo de 2013 y la resolución, hoy impugnada, fue notificada el 19 de marzo de 2018, esto significa que fue emitida 5 años tarde de lo que debió serlo, situación injustificable y contraria a norma. En cuanto al pedido de la accionante sobre el reconocimiento del derecho a daños y perjuicios así como el de establecer responsabilidades en contra de funcionarios públicos no existe dentro del proceso alegación sustentada, ni actuación de prueba por parte de la actora que pueda fundamentar dichos pedidos°

7.- FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO INTERPUESTO El recurso interpuesto por la Contraloría General del Estado, se sustenta en la causal **cinco** del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por **errónea interpretación** del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en razón de que la sentencia del Tribunal al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación errónea cuando indica que por el incumplimiento del plazo señalado se verifica la caducidad de la facultad de control de la CGE, y que en ningún momento la disposición antes referida menciona que la falta de aprobación del informe en los plazos previstos ocasione la caducidad y que le ha dado de manera deliberada y extensiva otro sentido a la ley cuando su obligación era de aplicar la norma en su sentido literal; sostiene también que el referido plazo de un año establecido en dicha norma puede extenderse y que no constituye un plazo fatal y que mal podría interpretarse que la CGE pierda competencia de emitir sus pronunciamientos correspondientes, ya que la caducidad solo está prevista en el artículo 71 de la LOCGE.

8.- RESPECTO DEL CASO CINCO DEL ARTÍCULO 268 DEL COGEP, POR LA ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. MOTIVACION DE LA SALA:

8.1 El caso cinco del artículo 268 del COGEP, se refiere: *“ 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.”*.

Mediante esta causal es factible la imputación del yerro, in iudicando jure, de la sentencia reprochada, lo que implica la denuncia de violación directa de norma jurídica sustantiva, en razón de que no se ^ahan subsumido adecuadamente los elementos fácticos que han sido probados y se hallan admitidos por las partes, dentro de la hipótesis normativa correspondiente, sea porque se ha aplicado una norma jurídica que no corresponde, o porque no se ha aplicado la que corresponde o porque, finalmente, se realiza una errónea interpretación de la norma de derechos sustantivo°. (Andrade, Santiago. La Casación Civil en el Ecuador, UASB, Quito, 2005, Pág. 182).

8.2 La causal dice relación a que en la sentencia o auto del que se ha recurrido, se habría infraccionado norma jurídica material, lo cual genera un vicio de afectación directa a esa clase de disposición jurídica, que por su calidad de material establece derechos y obligaciones o las limitan; por manera que están lejos de esta causal, las infracciones o vicios que pueden

estar presentes y que dicen relación a normas jurídicas de orden procesal o instrumental, que son las que conducen a la aplicación adecuada de las primeras.

La errónea interpretación, que es el modo de infracción denunciado en el recurso en estudio, al decir de Murcia Ballén consiste en: *“ Interpretar erróneamente un precepto legal es, pues, en casación aplicarlo al caso litigado por ser el pertinente, pero atribuyéndole un sentido o alcance que no le corresponde. Por consiguiente, el quebranto de una norma sustancial, en la especie de interpretación errónea, excluye la falta de aplicación de la misma; y excluye igualmente la aplicación indebida, porque en el caso de yerro hermenéutico se aplica la disposición legal que corresponde, pero con una inteligencia que no puede dársele, en tanto que en la aplicación indebida se emplea el precepto que no corresponde al caso litigado”*. (Humberto Murcia Ballén, ^a La Casación Civil en Colombia^o).

8.3 En este contexto es claro que, cuando se alega la errónea interpretación de norma jurídica, corresponde al casacionista, explicar en su fundamentación: a) cuál es la norma sustantiva infringida; b) si esta ha sido usada en la sentencia o auto recurrido; c) si es la pertinente para dar solución al problema jurídico; d) cuál es la interpretación que el juzgador dio a esa norma, explicando ese razonamiento judicial; e) explicar el método de interpretación usado en la decisión judicial; f) 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; g) para luego establecer cuál es la interpretación que debió darse a la norma, cuál es el método de interpretación o la correcta aplicación de sus reglas, a fin de concluir con el razonamiento lógico-jurídico que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción

8.4 Cuando la Ley fija tiempos para el ejercicio de la potestad, de la competencia o de la facultad pública, ha de entenderse que sus funcionarios o agentes a quienes les han sido atribuidas por la ley, tienen la habilitación jurídica para obrar de la forma en que el ordenamiento jurídico fija solo dentro de los límites temporales determinados jurídicamente; por manera que, en el caso de que aquellas actuaciones no han sido ejercidas con esa oportunidad, el efecto lógico es el fenecimiento o extinción de esa competencia; a la cual la doctrina la conoce como caducidad de competencia en razón del tiempo. Caducidades que pueden producirse en distintas fases del procedimiento por efecto de la aplicación del principio de seguridad jurídica y de su garantía de preclusión, por la cual el legislador no permite que el administrado y peor la administración pueda tener a su disposición todo el tiempo para el ejercicio de derechos y competencias.

El Artículo 26 contiene la fijación de un plazo fatal para la aprobación del informe; el cual da paso a que la administración contralora pueda analizar y estudiar la potencial existencia de responsabilidades civiles o administrativas culposas y eventualmente indicios de responsabilidad penal en las

actuaciones a las que el informe se refiera.

Debiendo tenerse que una vez producida la caducidad, esta determina el fenecimiento de la competencia y la imposibilidad jurídico-procesal de que la administración pueda continuar con los procedimientos secuenciales posteriores; es por ello que la misma Administración o los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, cuando del estudio del proceso y sus recaudos está se halle presentes; declaratoria que por tanto puede hacerse en cualquier fase del proceso judicial.

11.- DECISIÓN: Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se rechaza el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, consecuentemente, **NO CASA** la sentencia expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, expedida el 11 de noviembre de 2019, las 14h22.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (E) (PONENTE)

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

Resolucion No. 259-2021



146279890-DFE

Juicio No. 17811-2018-00803

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

AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 6 de abril del 2021, las 15h01. **VISTOS:** Avocamos conocimiento del expediente en virtud de lo siguiente:

i. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 182 determina que la Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un período de nueve años. El Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 172 establece que la Corte Nacional de Justicia tendrá su sede en la ciudad de Quito y ejercerá su jurisdicción en todo el territorio nacional.

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

iii. Mediante Resolución: No. 02-2021 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 los jueces: Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido, Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño.

iv. Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 10 de marzo del 2021, constante a foja 25 del expediente, el Tribunal competente para conocer este recurso de casación se encuentra conformado por los jueces nacionales: Milton Velásquez Díaz en calidad de ponente, Fabián Racines Garrido, juez nacional; y Patricio Secaira Durango, quien actúa en virtud del encargo efectuado al despacho del doctor Pablo Tinajero Delgado, 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.

v. Con fecha 12 de marzo de 2021, el juez nacional Fabián Racines Garrido, se excusó del conocimiento de la causa, la misma que fue aceptada el 16 de marzo de 2021, requiriéndose la selección de un conjuer nacional que lo subroge, el 17 de marzo de 2021. El mismo día se realizó el sorteo correspondiente, recayendo en el doctor Javier Cordero López.

vi. En virtud de las consideraciones antes expuestas, el Tribunal que suscribe la presente causa tiene potestad jurisdiccional y competencia para resolver el presente recurso acorde al numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y del artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, y siendo el estado de la causa el de resolver, se considera:

I Antecedentes

1.1 En el mes de octubre de 2013, la señora Mónica Elizabeth Gómezjurado Jarrín, fue nombrada como Directora Técnica del Área Administrativa de Talento Humano en el Ministerio de Interior, y que este cargo fue ejercido hasta el 30 de junio de 2014, día en que fue desvinculada debido a la renuncia presentada.

1.2 El 01 de febrero de 2016, mediante el oficio No. 0030-DAAC-2016, la ingeniera Miriam Cañar Iñiguez, Directora de Auditoría de Administración Central, le puso en conocimiento a la señora Wendy Gallegos Delgado, Especialista de Autoría 1, que en su calidad de Jefe de equipo *“realice el examen especial de ingresos, gastos; y, procesos precontractual, contractual, ejecución, recepción uso y consumo de contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, del MINISTERIO DEL INTERIOR”*.

1.3 A fojas 28 del expediente administrativo consta el oficio circular No. 001-DAAC-WVG-MI-2016 de 02 de febrero de 2016 suscrito por la ingeniera Wendy Gallegos, Auditora Jefe del Equipo de la Dirección de Auditoría de Administración Central de la Contraloría General del Estado, por medio del

cual notificó a la señora Mónica Elizabeth Gómezjurado Jarrín el inicio de la acción de control - examen especial.

1.4 A fojas 15 del expediente administrativo, se aprecia que, dentro del *“Examen Especial a los ingresos, gastos; y, procesos precontractual, contractual, ejecución, recepción, uso y consumo de contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios incluidos los de consultoría, en el Ministerio de Interior, por el período comprendido entre el uno de octubre de dos mil trece y el treinta y uno de diciembre de dos mil quince”*, se concluyó:

“El Servidor Público 7 laboró mediante contratos ocasionales, simultáneamente, en el Ministerio de Interior y bajo honorarios profesionales en el Instituto Tecnológico Superior de la Policía con el mismo horario laboral (1/4) no obstante la Directora de Administración del Talento Humano del MDI no realizó el control de asistencia y permanencia en el lugar de trabajo del servidor contratado, que permita verificar el cumplimiento de su gestión dentro de esta Cartera de estado lo que ocasionó que se le pague 25 828,63 USD por funciones no desempeñadas”.

1.5 A fojas 5 del expediente administrativo, se aprecia que el informe referido en el párrafo anterior fue aprobado por el entonces Contralor General del Estado mediante apostilla de fecha 22 de noviembre de 2016.

1.6 De fojas 36 a 38 del expediente administrativo, se observa que el 23 de noviembre de 2016 se elaboró la orden de reintegro No. 2079, misma que fue notificada el día 09 de febrero de 2017.

1.7 De fojas 96 a 101 del expediente administrativo, consta la resolución No. 4331 de fecha 8 de enero de 2018, que confirma la responsabilidad civil culposa solidaria y predeterminado mediante la orden de reintegro antes mencionada.

1.8 El 19 de junio de 2018, la señora la señora Mónica Gómezjurado Jarrín, demandó a la Contraloría

General del Estado, pretendiendo la nulidad de la resolución No. 4331 de fecha 8 de enero de 2018, así como de la orden de reintegro No. 2079.

1.9 Luego del trámite correspondiente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió la sentencia dictada y notificada el día 11 de diciembre de 2019, en su parte pertinente, que:

“8.5. Del análisis del proceso, el Tribunal advierte que la entidad demandada habría inobservado el plazo señalado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, toda vez que el Examen Especial No. DAAC -0132-2016 tuvo como origen la Orden de Trabajo No. 0030-DAAC-2016 de 1 de febrero de 2016, mientras que su aprobación, que obra a fojas 5 del expediente administrativo data de fecha 22 de noviembre de 2015, la cual evidencia que efectivamente hay un exceso en más de los 180 días término que tenía el organismo de control para hacerlo.- Este hecho concreto resulta determinante para verificar que la facultad de control de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO estaba caducada a la fecha de aprobación del Informe de Examen Especial No. DAAC -0132-2016, lo que por sí solo conlleva a la nulidad de todo lo actuado por parte del organismo de control, ya que dicho informe fue el fundamento para la predeterminación y posterior confirmación de la responsabilidad civil culposa solidaria en contra de la actora MÓNICA ELIZABETH GOMEZJURADO JARRÍN, mediante Resolución No. 04931 de 8 de enero de 2018.- La caducidad es una figura de orden público la cual opera ipso jure sin que se la pueda interrumpir por ningún concepto, pues concretiza el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República.- La caducidad por tanto es un plazo de aplicación fatal sin que tenga lugar causa alguna de suspensión.- Por todo lo expuesto, se verifica entonces en el presente caso se ha emitido un acto administrativo nulo de pleno de derecho al expedirlo con evidente falta de motivación así como haber aprobado el informe que sirvió como fundamento para la posterior determinación de responsabilidad civil culposa, fuera del término legal que tenía para hacerlo, lo que afecta sin duda a su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica consagrados en el artículo 76 y 82 de la Constitución de la República; vicios que sin duda causan la nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado.-”

1.10 El día 21 de enero de 2020, la abogada María Figueroa Costa, Directora Nacional de Patrocinio de la Contraloría General del Estado, interpuso el recurso de casación en contra de dicha sentencia, alegando la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, indicando que:

“El tribunal comete el yerro de interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado al calcular tan solo el término de 180 días, sin tomar en cuenta que la norma en mención se interpreta como 210 días término ($\frac{1}{4}$) Por lo señalado, tenemos que, el término para aprobación del informe de examen especial, no ha sido sobrepasado por este Ente de Control, ya que, el Informe de Examen Especial se aprobó de 22 de noviembre de 2016, fecha hasta la cual no se habían cumplido los 210 días término, tomando en cuenta que la orden de trabajo, fue emitida el 01 de febrero de 2016, el término se vencía el 01 de diciembre de 2016°.

1.11 Además el recurrente invocó la causal segunda del artículo 268 *ibídem*, en lo referente a la falta de motivación; indicando lo siguiente:

“De lo que se concluye que existe falta de motivación, pues se afecta la lógica y razonabilidad del fallo ya que no se ha sintetizado la pertinencia de la aplicación de las normas versus a los hechos; y, si éstas le corresponden en interpretación, dentro de este fallo tampoco se encuentra una explicación que pueda ser entendible, ya que son meros enunciados de lo que se asume, más (sic) no la certeza de aquella decisión, llevándola a ser una actuación nula ($\frac{1}{4}$) En definitiva, como dice la doctrina, el dispositivo del fallo (ratio decidendi) debe ser el producto de una motivación en la que se expliquen las razones de la actividad intelectual del juzgador para la construcción de las premisas y la determinación de las consecuencias jurídicas°.

1.12 Posteriormente, el tribunal *a quo* elevó el proceso a virtud del recurso interpuesto, mismo que fue admitido el 17 de junio de 2020 por el conjuer nacional doctor Javier Cordero López, por las causales quinta y segunda del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por errónea interpretación de ley sustantiva y por falta de motivación, respectivamente.

1.13 Ello fue contestado por la señora Mónica Gómezjurado, acorde a lo dispuesto por el artículo 270 *ibidem*, indicando que no fue un argumento de la actora en la demanda lo resuelto por el tribunal en relación a la caducidad, y que fue un argumento independiente del tribunal. Acotó además, sobre la causal quinta alegada por la recurrente, la errónea interpretación de una ley sustantiva como es el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, indicando que esta no es una norma sustantiva. En lo relativo a la segunda causal, se indica que cumple con los tres parámetros resueltos por la Corte Constitucional, sobre la motivación indicando que la decisión es razonable, comprensible y lógica.

1.14 Por medio de decreto de fecha 12 de febrero de 2021, se convocó a las partes procesales a la audiencia correspondiente, para el día 23 de marzo de 2021 a las 11h00, la misma que se realizó conforme a las disposiciones legales vigentes.

1.15 En la audiencia, la recurrente, tanto en la fundamentación como en la contrarréplica, ha sostenido, sobre las dos causales propuestas en el numeral 5 y 2 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, calificando a la sentencia como ininteligible, y que por tal no cumple los estándares de motivación, propuestos por la Corte Constitucional; y que existe una errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en relación al término puesto que, en vez de ciento ochenta días, dicho lapso es de doscientos diez días; agregando que no hay caducidad en la especie, ya que la única caducidad considerada de manera legal, es la descrita en el artículo 71 *ibidem*, y es de 7 años.

1.16 Sobre el requisito de la motivación y la ininteligibilidad de la sentencia, se indica que esta pudo ser corregida por medio de recursos procesales tales como la ampliación y la aclaración. Señalando finalmente que dentro del proceso No. 17811-2018-00430, y que tiene relación directa con el juicio, puesto que se impugnó el mismo acto administrativo, ya fue resuelto por la Corte Nacional de Justicia, declarando la nulidad de dicho acto administrativo.

II Competencia

2.1 La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos.

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 Consideraciones de este tribunal

4.1 De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto se considera que las causales invocadas son: la contenida en el numeral quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por errónea interpretación de la ley sustantiva, del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y la casual contenida en el numeral segundo de la disposición indicada, esto es, por falta de motivación, en lo relativo al numeral 8 de la sentencia impugnada.

Análisis del Recurso de Casación, de la causal contenida en el numeral quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

4.2 La recurrente ha alegado la errónea interpretación de una norma sustantiva, siendo esta disposición legal la contenida en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (reformada por el artículo 13 de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, publicada en Registro Oficial Suplemento 598 de 30 de Septiembre del 2015), que dispone:

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

4.3 De este artículo se desprenden dos cuestiones concretas: En primer lugar, lo establecido sobre los informes que desde su emisión hasta su aprobación, deberán ser tramitados en el término máximo de ciento ochenta días; y en segundo lugar que los informes suscritos por el director de la unidad administrativa, deben ser aprobados en un término de treinta días por el Contralor General o su delegado.

4.4 Por ello se observa que, dentro de los procedimientos de la entidad de control, el mentado artículo considera que el trámite de dichos informes corre desde la orden de trabajo, hasta finalizar con la aprobación de la máxima autoridad de la entidad de control o de su delegado. Esto quiere decir, que dichos procedimientos comienzan con la orden de trabajo, luego el director del área administrativa emite un informe, que debe elevar para conocimiento, y finalmente es aprobado por la máxima autoridad.

4.5 Por lo que, desde que se da inicio al procedimiento contemplado en el artículo 26 *ibídem*, tiene que discurrir el término de ciento ochenta días desde la emisión de la orden de trabajo y dicho lapso debe incluir, tanto el informe del director de la unidad administrativa, como la aprobación de la máxima autoridad.

4.6 La segunda temática a considerar es la aprobación dentro del término de treinta días. Dicho

término es la parte integrante de los ciento ochenta días antes señalados. El artículo es suficientemente claro al indicar que dentro del primer término fijado (ciento ochenta días) se deben tramitar tanto la emisión del informe, como su aprobación, y que el segundo término señalado (parte integrante del primero), existe exclusivamente para la máxima autoridad.

4.7 De tal forma que, cumplido el término de ciento ochenta días, caduca la potestad sancionatoria de la entidad de control, por no haber (dentro del término legal) emitido pronunciamiento alguno.

4.8 En el caso puesto a conocimiento de este tribunal, se considera que desde la emisión de la orden de trabajo contenida en el oficio No. 0030-DAAC-2016, que tiene fecha del 01 de febrero de 2016, y notificado en la misma fecha (fs. 7 del proceso de instancia) el informe del director del área debió emitirse y aprobarse hasta el 17 de octubre de 2016, hecho que no sucedió dado que consta la firma del contralor en el informe de la Directora de Auditoría, con fecha 22 de noviembre de 2016.

4.9 Por ello, tenemos que considerar que toda vez que se han rebasado los ciento ochenta días, operó la caducidad del procedimiento. El concepto de caducidad ha sido desarrollado por medio de la doctrina al indicar que:

*^a (1/4) la caducidad del procedimiento o perención como: «un modo anormal de finalización del procedimiento administrativo determinado por su paralización durante el tiempo que se establezca, por no haber tenido lugar actos procesales durante ese plazo por parte del órgano al que corresponde impulsar su prosecución» o como «una forma anticipada o anormal de los procedimientos que se hallan paralizados por falta de impulso, trámite o resolución». Tiene por lo tanto, su fundamento, en presupuestos objetivos de salvaguardar el principio de seguridad jurídica que la prologanda duración de un procedimiento entraña y no en presupuestos subjetivos de abandono por las partes del procedimiento» [Abogacía General del Estado, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador* (Pamplona: Editorial Aranzandi, 2013), 477]*

4.10 Dicho esto, es necesario que cumplido el plazo del artículo 26 de la Ley Orgánica de la

Contraloría General del Estado, se declare la caducidad del procedimiento administrativo regulado por dicha disposición, a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica. Sobre dicho derecho, la Corte Constitucional sea pronunciado en el siguiente sentido:

“La Corte Constitucional ha referido que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes; por lo cual, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto a la Constitución”. Es decir que, en virtud de este derecho, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.” [Sentencia No. 798-16-EP/21 del 13 de enero de 2021, párr. 34]

4.11 Como consecuencia del mismo, surge el derecho del ciudadano que, ante el ejercicio de las competencias referidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la autoridad competente respete a las reglas del juego para dicha actuación, las que incluyen el plazo en el que debía pronunciarse. La sentencia recurrida revela que la autoridad administrativa incumplió con dicho lapso, razón por la cual declaró que había caducado la potestad correspondiente. Por tal, fue necesario, declarar la caducidad del procedimiento, toda vez que se cumple con el término legal contenido en la disposición legal tantas veces nombrada, y que es de ciento ochenta días, que incluso el legislador denominó como *“improrrogable”*. Esta interpretación realizada por el tribunal *a quo*, lejos de ser errada, es coherente con el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

4.12 Por otra parte, cabe señalar que en su recurso de casación la Contraloría General del Estado alegó que este artículo tiene un pronunciamiento vinculante, contenido en el oficio PGE. N°: 00827 del 15 de abril de 2015, cuya parte pertinente señala:

“2. “ Si, como consecuencia de la consulta que antecede, el término de treinta días para que el informe sea aprobado por parte del Contralor General del Estado, o su Delegado, debe contarse a partir de que haya concluido aquel de ciento ochenta días concedido por la ley

para la ejecución de la auditoría

(¹/₄)

“ 2. En atención a los términos de su segunda consulta se concluye que, el término de treinta días que establece la parte final del artículo 26 reformado de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para que el informe de auditoría sea aprobado por parte del Contralor General del Estado o su Delegado, se debe contar desde que el informe de auditoría, suscrito por el director de la unidad administrativa respectiva, haya sido puesto en conocimiento del Contralor General del Estado o su delegado.”

4.13 Con tal antecedente, se debe observar el contenido normativo que faculta a la Procuraduría General del Estado a pronunciarse sobre consultas, que tiene efecto vinculante, y que está contenida en el literal e) del artículo 3 y en el artículo 13 de la Ley Orgánica del de la Procuraduría General del Estado. En concreto, la parte final del artículo 3.e) *ibidem* menciona lo siguiente: *“El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”*.

4.14 De la lectura de ambos artículos, se puede concluir que las consultas son vinculantes únicamente y exclusivamente para la Administración Pública, y por lo tanto no son de carácter obligatorio para la Función Judicial.

4.15 En mérito de lo expuesto, se observa que no existe una errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el contexto de la causal contenida en el artículo 268.5 del Código Orgánico General de Procesos.

Análisis del Recurso de Casación, de la causal contenida en el numeral segundo del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por falta de motivación.

4.16 En lo relativo a la motivación hay que considerar que en el fallo del tribunal *a quo*, se señaló que no se puede constatar que la actora sea autora o coautora del hecho imputado, así como no se puede

colegir, que de una conducta como la falta de control, pueda propiciar el pluriempleo, por lo que termina indicando que *“se concluye que lo detectado por el organismo de control carece de verdad material requerida para haber adoptado su decisión”*, y que al estar ausente tal juicio, violentaba la garantía de la motivación del debido proceso, a consideración del mentado tribunal.

4.17 Para hablar de la motivación del tribunal *a quo*, es necesario hacer una consideración de lo resuelto por la Corte Constitucional, la cual indicó que:

“Sobre la motivación, la Constitución en el artículo 76 (7) (1) y la jurisprudencia de la Corte establecen que los jueces tienen entre otras obligaciones² i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. La motivación no se agota con la mera enunciación dispersa de las normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a efectuar un juicio lógico que explique de manera fundamentada por qué una o varias disposiciones jurídicas se aplican a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial.” [Sentencia No. 109-15-EP/20 del 30 de septiembre de 2020, párr. 25]

4.18 De la revisión de la sentencia impugnada se estima que el tribunal *a quo* realizó argumentaciones que incluyeron mención de las disposiciones jurídicas en las que se funda la decisión y se explicó la pertinencia de su aplicación en sujeción a los antecedentes fácticos probados en juicio; es decir, los juicios lógicos contenidos en la sentencia impugnada cumplen con el estándar fijado por la Corte Constitucional, considerándose por tal que la sentencia recurrida, sí está motivada.

V Decisión

5.1 En mérito de las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DE ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y**

LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de casación interpuesto por la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, y consecuentemente, no se casa la sentencia dictada el 11 de diciembre de 2019, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

CORDERO LOPEZ JAVIER

JUEZ NACIONAL (E)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL (E)



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

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.