



**ECUADOR** UNIVERSIDAD  
INTERNACIONAL  
**SEK**  
SER MEJORES

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

**Trabajo de Fin de Carrera Titulado:**

La revisión de oficio como método de impugnación en contra  
de los actos administrativos emitidos por fuera de la  
competencia en razón del tiempo de la Contraloría General del  
Estado dentro del procedimiento de determinación de  
responsabilidades

Realizado por:

William Alexander Barreno Salazar

Director del proyecto:

Dra. Gabriela León

Como requisito para la obtención del título de:

**ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA  
DEL ECUADOR**

Quito, abril de 2023

## DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, William Alexander Barreno Salazar, con número de cédula 172690901-1, declaro bajo juramento que el trabajo desarrollado a continuación es de mi autoría, el cual no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional, y se basa en las referencias bibliográficas descritas al final de este documento.

A través de esta declaración, cedo los derechos de propiedad intelectual a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, reglamentos y normativa vigente en el país.



William Alexander Barreno Salazar  
C.I. 1726909011

## DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS

A través de la presente declaro haber dirigido este trabajo de titulación por medio de tutorías periódicas con la estudiante, guiando sus conocimientos y solucionando sus inquietudes para el desarrollo del tema escogido dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.



Dra. Gabriela León

PROFESOR INFORMANTE:

Después de revisar el trabajo presentado lo ha calificado como  
apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.



Dr. Alex Izquierdo

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se representaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.



William Alexander Barreno Salazar  
C.I. 1726909011

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los docentes de la Universidad Internacional SEK, en especial a quienes fueron mis docentes Valeria Noboa, Alexis Noboa, Juan Carlos Peñafiel, Daniela Erazo y Alexander Barahona, ya que fue gracias a ellos que pude entender el derecho desde diferentes perspectivas, lo cual fue de gran ayuda para mi formación académica y profesional. Gracias a ellos para mi derecho se convirtió más que una profesión.

Así mismo quiero agradecer a mis familiares, en especial a mis padres, gracias a ellos he llegado hasta este punto.

## DEDICATORIA

Este trabajo es dedicado para mi madre, Alexandra Salazar, por su amor, esfuerzo, preocupación y enseñanzas, las cuales me han permitido llegar tan lejos. Las palabras no alcanzan para agradecer todo tu esfuerzo y apoyo incondicional que me has brindado a lo largo de los años, no habría llegado hasta aquí sin ti. Gracias por estar en todos y cada uno de mis logros. Así mismo quiero agradecer a mi papá, William Barreno por su apoyo incondicional a lo largo de mis estudios.

## Resumen

Dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades llevado a cabo por la Contraloría General del Estado, se ha podido evidenciar un problema particular, este viene dado por a falta de eficacia de los mecanismos de impugnación establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en especial sobre los actos administrativos emitidos por fuera de la competencia en razón del tiempo.

Para tal efecto dentro de este trabajo abordaremos esta problemática y plantearemos que la revisión de oficio supone un mecanismo de impugnación alternativo en contra de los actos administrativos nulos emitidos por el ente de control.

Palabras Clave: Contraloría General del Estado, Proceso de Determinación de Responsabilidades, Facultad Determinadora, Revisión de Oficio.



## **Abstract**

Within the liability determination process carried out by the Government Accountability Office, a particular problem has been identified, which is given by the lack of effectiveness of the dispute mechanisms established in the Organic Law of the Government Accountability Office, especially regarding administrative acts issued outside of their competence due to time constraints.

To this end, this work will address this issue and propose that the ex officio review represents an alternative challenge mechanism against null administrative acts issued by the oversight entity.

**Keywords:** General State Comptroller's Office, Process of Determination of Responsibilities, Determining Authority, Administrative Review.

## TABLA DE CONTENIDOS

### **Introducción**

#### ***Capítulo Primero: Concepciones generales del proceso de Determinación de Responsabilidades.***

- I. De las facultades de la Contraloría General del Estado
- II. Del procedimiento de responsabilidades de la Contraloría General del Estado
- III. Del acto administrativo
  - III.1. Elementos de validez
  - III.2. Nulidad del acto administrativo
- IV. Principios aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidades

#### ***Capítulo Segundo: La nulidad de los actos administrativos emitidos por la Contraloría General del Estado y la falta de medios de impugnación***

- I. Nulidad de las Resoluciones en razón al principio de preclusión
- II. Mecanismos de impugnación en sede administrativa de la Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado
- III. Efectos de la denegación tácita sobre los administrados

#### ***Capítulo Tercero: Autotutela de los actos administrativos nulos emitidos por la CGE***

- I. Ineficacia de los medios de impugnación dentro del procedimiento de determinaciones
- II. La autotutela de las resoluciones de la Contraloría General del Estado
- III. La revisión de oficio dentro del Código Orgánico Administrativo
- IV. Propuesta de un nuevo mecanismo de recurso de impugnación

### **Conclusiones**

### **Bibliografía**

## INTRODUCCIÓN

Dentro de la normativa que regula el procedimiento de determinación de responsabilidades a cargo de la Contraloría General del Estado existe un problema puntual; la situación jurídica a la que se enfrentan los servidores públicos y administrados frente a los actos administrativos emitidos por Contraloría por fuera de su competencia, para ser más específico por fuera de la competencia en razón del tiempo.

Dentro del presente trabajo partiremos desde la expresión de la voluntad de la administración pública; con esto me refiero a los actos administrativos, su definición y las concepciones doctrinarias que existen a nivel nacional, posteriormente analizaremos el proceso de determinación de responsabilidades proceso a través del cual la Contraloría emite sus actos administrativos los cuales son denominados por el ente de control como Resoluciones.

En relación a las resoluciones y su procedimiento analizaremos las disposiciones establecidas Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidades, particularmente las disposiciones que versan sobre la limitación al ejercicio de la facultad determinadora en razón a la preclusión de ciertas fases y actuaciones del procedimiento administrativo. Posteriormente, determinaremos si los plazos establecidos en la ley de la Contraloría suponen plazos fatales de obligatorio cumplimiento, o si su inobservancia no produce ningún efecto en los actos administrativos expedidos por la Contraloría General del Estado. Y en relación a estos presuntos vicios del acto administrativo se precisará si los mismos constituyen de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley actos administrativos sujetos a nulidad.

Todo esto permitirá que nos centremos en los medios de impugnación administrativos existentes previstos en la ley en contra de actos administrativos nulos, así como también en la ineffectividad que representa la interposición de dichos recursos en la mayoría de los casos.

Con todos estos elementos y en garantía a las disposiciones constitucionales plantearemos la aplicabilidad de la revisión de oficio contemplada en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo en contra de las Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado en los casos que estas hayan sido emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo.



## Capítulo Primero

### Concepciones Generales del Proceso de Determinación de Responsabilidades

#### I. De las facultades de la Contraloría General del Estado

Como prólogo del presente trabajo, y con fundamento en la jerarquía de normas, debemos partir desde la norma suprema, es decir, desde la Constitución de la República del Ecuador; en el primer artículo de la carta magna del Ecuador se establece que nuestro país es un estado constitucional de derecho que se gobierna de forma descentralizada, respecto a esto la ONU (2004) ha establecido que el estado de derecho es un principio propio del estado, donde las personas, las entidades públicas y privadas e incluso el propio estado deben someterse a un conjunto de normas expedidas públicamente, a la que todos deben obligarse de forma horizontal e igualitaria, éstas deben estar debidamente armonizadas con los derechos humanos recogidos por instrumentos internacionales; los derechos contenidos en la Constitución y las normas que deriven de esta deberán contar con los mecanismos suficientes para su garantía.

De lo antes mencionado podemos aducir que tanto las personas como el estado y sus instituciones deben estar regidos por normas públicas que garanticen derechos determinados consagrados en diferentes cuerpos normativos, con el fin de limitar la discrecionalidad en el desarrollo de la actividad estatal; en razón de esto analizaremos cómo la Constitución y el ordenamiento jurídico ecuatoriano han delimitado las competencias y la actividad de la Contraloría General del Estado.

La Constitución ecuatoriana en su artículo 211 establece que la Contraloría “es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” en razón de esto, la norma constitucional en su artículo 212 prevé cuatro funciones que ejerce la Contraloría General del Estado:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

Estas son las principales funciones que ejerce la Contraloría, sin embargo, para efectos del presente trabajo nos enfocaremos en el numeral segundo del artículo 212 antes mencionado, dado que a partir de la facultad determinadora se desprende la problemática en cuestión. En atención a esto y siguiendo el orden del bloque de constitucionalidad nos corresponde mencionar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado<sup>1</sup> la cual, de forma más profunda, desarrolla el marco normativo aplicable a esta institución, así como también sus funciones.

Previo a analizar lo dispuesto en la LOGCE es importante mencionar que la facultad determinadora contemplada en el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución, no es originaria de la Contraloría General del Estado como tal, más bien es una figura propia del Derecho Tributario, misma que ha sido desarrollada a través del Código Tributario, el cual en su artículo 68 establece que la facultad determinadora “es el conjunto de actos realizados por la administración, tendientes a establecer un hecho generador, los cuales generan obligaciones a través de tributos que deben ser pagados por los contribuyentes”. Como observamos la facultad determinadora de la CGE es un símil a la determinación tributaria, con la diferencia radical en su naturaleza ya que la Contraloría determina responsabilidades administrativas principalmente y no obligaciones de carácter tributario.

La LOGCE en su artículo 31 establece que la Contraloría entre otras, tendrá la facultad de establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas; por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores; e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley.

---

<sup>1</sup> LOGCE

Así observamos que la CGE es el órgano encargado de ejercer control a los servidores públicos, así como también a las instituciones públicas y los sujetos de derecho privado que manejan recursos públicos, sobre las actuaciones y omisiones realizadas por estos sujetos la Contraloría puede determinar responsabilidades de diferente naturaleza, ya sea por el quebrantamiento de normas jurídicas o por haber generado un perjuicio económico al estado.

## **II. Del procedimiento de determinación de responsabilidades**

Como se mencionó anteriormente la determinación de responsabilidades es una de las facultades atribuidas a la Contraloría General del Estado derivadas de la Constitución y su ley aplicable, sin embargo, es necesario que desglosemos cada uno de los elementos que conforman la determinación de responsabilidades, es decir, que comprendamos las nociones de procedimiento administrativo, determinación y responsabilidad, para así tener un panorama más claro en cuanto a la terminología y conceptos que conllevan a comprender este tipo de procedimiento administrativo.

El profesor Sayagues Laso (2002) respecto al procedimiento establece que es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad (p. 461), de la misma forma el autor Agustín Gordillo (2013) define el procedimiento administrativo como la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa (p. 458). De lo expuesto por los autores antes mencionados podemos determinar que el proceso es el conjunto de actos, leyes y principios normados que generan efectos de carácter jurídico para las partes involucradas en el mismo.

Respecto a la determinación como se mencionó en el primer acápite de este trabajo, es aquella facultad de la CGE que tiene por finalidad por establecer obligaciones a favor de la administración pública; Forouge (1997) establece que consiste en el acto o conjunto de actos emanados por la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer, en cada caso en particular, la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación (p. 230).

En cuanto a la responsabilidad Bonnacase (1985) señala que la responsabilidad es el resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento, frente a un deber u obligación (pág. 11).

Entonces, así podemos definir al procedimiento de determinación de responsabilidades como la expresión de la facultad que tiene la Contraloría General del Estado para establecer sanciones a los servidores públicos y a los administrados como producto del incumplimiento de sus deberes frente a las obligaciones que tienen con la administración pública, sanción que es impuesta través de un conjunto de pasos concatenados que conllevan a establecer efectos jurídicos individuales a través de la manifestación de la administración pública.

La LOCGE establece varios tipos de responsabilidad de naturaleza administrativa, para los cuales ha contemplado un procedimiento común o más bien un conjunto de pasos a seguir para llegar a emitir un acto administrativo que determine responsabilidades según corresponda; sobre este procedimiento cabe mencionar que, a diferencia de textos normativos como el Código Orgánico General de Procesos o la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales dedican títulos o capítulos enteros para desarrollar procedimientos comunes, la LOCGE no delimita el procedimiento administrativo de forma conjunta en un capítulo dedicado al mismo, sino que más bien lo dispersa a lo largo del texto y desarrolla individualmente cada uno de sus elementos, como analizaremos a continuación.

Este conjunto de pasos que conforman el procedimiento de determinación de responsabilidades se encuentran detallados a lo largo de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y se divide en tres principalmente: a) informe de control; b) predeterminación de responsabilidades y c) determinación de responsabilidades.

Previo al análisis de cada uno de estos pasos es necesario mencionar que todo procedimiento de determinación es producto de la facultad legal y constitucional que posee la Contraloría General del Estado para realizar auditorías, tal como lo establece el numeral uno del artículo 31 de la LOCGE:



“Art. 31.-Funciones y atribuciones. - La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes:

1. Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por si o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).”

#### **a) Informe de control**

El estado ecuatoriano ha establecido un sistema determinado, y procedimientos específicos para la emisión de lo que conocemos como informe de control, el cual tiene como objetivo controlar la actividad en las entidades públicas y sus servidores; para tal efecto se ha determinado un sistema de control, fiscalización y auditoría, contenido en el Título II de la LOCGE. De acuerdo con el artículo 8 de la mencionada ley este sistema tiene como objetivo examinar, verificar y evaluar las gestiones: administrativa, financiera, operativa; y, cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del estado y la actuación de sus servidores.<sup>2</sup>

Antúnez, Ramírez y Díaz (2017) establecen que un sistema de control es un mecanismo de contención para la extralimitación en el uso de los poderes públicos, que se constituye en un amparo para los administrados (p. 179). En el marco de un Estado de Derecho, implica que la Administración en su organización, funcionamiento, relaciones con la comunidad y su personal, están subordinados al ordenamiento jurídico, el que deriva directamente de un marco constitucional. Las normas jurídicas deben someterse a la Constitución Política, y a éstas deberán someterse a su vez, las normas que derivan de la potestad reglamentaria.

---

<sup>2</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, art. 211

Este sistema recoge dos tipos de sistemas, de los cuales se puede llegar a emitir informes de control, estos son el sistema de auditoría interna o control interno; y, sistema de control externo o auditoría gubernamental; cabe resaltar que es necesario comprender estos sistemas dado que producto de estos la CGE emite los respectivos informes de control.

### **Sistema de control interno**

En lo que respecta a este sistema el artículo 9 de la LOCGE es claro al establecer que el sistema control interno es un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales.

En palabras de Rhein (2019) el control interno de la Administración Pública ejercido por la Contraloría General del Estado, es una función capaz de ser ejercida de forma autónoma y sistémica, con la finalidad de asegurar los presupuestos democráticos de la Administración en los días actuales, evaluando adecuadamente los criterios adoptados en la aplicación de los comandos normativos pertinentes y sin la influencia de estructuras políticas que causan la determinación y/o la influencia sobre parte del aparato administrativo.

En otras palabras, es a través del control interno que el estado busca que los administrados o servidores públicos alineen su conducta a las leyes que han sido determinadas para cada una de las entidades públicas y por su puesto también a la Constitución; por ejemplo, el Ministerio del Ambiente y sus servidores deben apearse al Código Orgánico del Ambiente y normativa conexas. Volviendo al artículo 9 de la LOCGE, esta norma menciona los elementos constitutivos del control interno siendo estos: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control.

El sistema de control interno ha sido diseñado para que en cada una de las instituciones públicas o al menos en su mayoría exista un departamento especializado el cual se encargue de realizar informes y exámenes especiales, mismos que deberá ser ejecutados por orden

legítima expresa proveniente del Contralor General del Estado o de la máxima autoridad encargada de tomar decisiones.<sup>3</sup>

### **Sistema de control externo**

Por otra parte, tenemos el sistema de control externo el cual está desarrollado en la LOGGE a partir del Capítulo III; a diferencia del sistema de control interno que proporciona a cada una de las instituciones con un equipo de expertos en auditoría, el cual está embestido de facultades para emitir informes y realizar exámenes especiales según corresponda, el sistema de control externo esta por fuera de las instituciones públicas siendo este ejercido por la propia Contraloría General del Estado, ejercicio que es realizado a varias instituciones contrario al sistema individualizado del control interno.

Como parte del sistema de control externo se ha previsto varias Direcciones Nacionales de Auditoría o mejor conocidas por su abreviatura DNA; a la fecha del presente trabajo el Estatuto Orgánico por Procesos de la Contraloría General del Estado ha establecido varias Direcciones Nacionales<sup>4</sup>, conforme se detallan a continuación:

- DNA 1 - Administración Central
- DNA 2 - Sectores Sociales
- DNA 3 - Deuda Pública y Finanzas
- DNA 4 - Telecomunicaciones, Conectividad y Sectores Productivos
- DNA5 - Gobiernos Autónomos Descentralizados
- DNA6 - Recursos Naturales
- DNA7 - Salud y Seguridad Social
- DNA8 - Transporte, Vialidad, Infraestructura Portuaria y Aeroportuaria

El sistema de control externo junto con sus Direcciones Nacionales de Auditoría consiste de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la LOGGE en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos; y su misión es planificar, dirigir y

<sup>3</sup> Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 14 inciso séptimo.

<sup>4</sup> Ecuador, *Estatuto Orgánico por Procesos de la Contraloría General del Estado*, artículo 11

ejecutar el control de la utilización de los recursos públicos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, según el ámbito de su competencia, a través de la auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, esto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de Estatuto Orgánico por Procesos de la Contraloría General del Estado.

En relación a lo antes mencionado el doctor Enrique Romero (2013) establece la existencia de tres tipos de control que subyacen dentro del control gubernamental:

**Control financiero:** determina la razonabilidad de las operaciones y estados financieros de las entidades mediante normas de auditoría de aceptación general, verificando el cumplimiento de las normas prescritas para ello.

**Control de legalidad:** es la comprobación de las operaciones financieras y administrativas, para corroborar la realización según las normas que le sean aplicadas.

**Control de gestión:** es el examen de la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos públicos, mediante la evaluación de sus procesos administrativos, utilizando para ello metodologías tales como la de rentabilidad pública y desempeño.

Podemos concluir que el sistema de control externo de auditoría es aquel sistema encargado de asesorar, evaluar, estudiar y examinar la gestión y cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de las instituciones públicas y sus funcionarios que se encuentran excluidas del sistema de control interno, así como también el manejo, utilización y uso de los fondos públicos otorgados a cada una de estas instituciones.

Ahora bien, es relevante mencionar que tanto el sistema de control interno o externo comprende 4 tipos de auditoría gubernamental, estos se encuentran establecidos a partir del artículo 19 de la LOCGE, siendo estos:

1. **Examen Especial:** verifica, estudia y evalúa aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y

formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones, recomendaciones.<sup>5</sup>

2. Auditoría financiera: informa respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto.
3. Auditoría de gestión: examina y evalúa el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de la institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia.<sup>6</sup>
4. Auditoría de aspectos ambientales: audita los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley y la Constitución.<sup>7</sup>
5. Auditoría de obras públicas e ingeniería: Evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen.<sup>8</sup>

Es importante destacar que como producto del control gubernamental y sus clasificaciones se debe emitir el generalmente conocido como “informe de control”, el cual recopila las recomendaciones y conclusiones del equipo auditor, mismas que deberán ser acogidas por la entidad pública que corresponda.

Respecto al antes mencionado informe hay que tomar en cuenta sus elementos constitutivos, siendo dos principalmente el primero de carácter formal y el segundo se relaciona con el fondo, ambos han sido ampliamente recogidos en el artículo 2 del Reglamento Elaboración

---

<sup>5</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 19.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Art. 20

<sup>7</sup> *Ibíd.* Art. 22

<sup>8</sup> *Ibíd.* Art. 23

de Informes de Auditoría Gubernamental emitido mediante acuerdo N.º 020-CG-2019 de 12 de agosto de 2019.

Cabe denotar un elemento sustancial respecto a los informes emitidos como producto de la auditoría, y esto es que dichos informes deben ser debidamente aprobados por el Contralor General del Estado o aquella persona designada o delegada para tal efecto, ahora bien, esta aprobación tiene reglas determinadas, siendo una de las más importantes la establecida en el artículo 26 la cual establece que los informes en sus diferentes clases deberán ser aprobados en el término máximo de 180 días contabilizando los mismos desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría hasta la aprobación del informe.

Con el objeto de demostrar la importancia del término fatal establecido en el artículo 26 de la LOCGE, debemos señalar la jurisprudencia emitida por la Corte Nacional recientemente a través de la Resolución N.º 10-2021 emitida el 12 de octubre de 2021 en el Registro Oficial suplemento número 556, la cual reitera el criterio jurisprudencial establecido en las Resoluciones N.º 79-2021, N.º 241-2021 y N.º 256-2021, mismas que establecen la siguiente regla:

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

Observamos así entonces que el artículo 26 en cuanto a lo que respecta a la temporalidad de la aprobación del informe es de carácter sustancial al momento de determinar responsabilidades, por cuanto es un elemento vital dentro del procedimiento que garantiza la seguridad jurídica de los servidores y administrados; y la inobservancia de este término provoca dos efectos, en primer lugar la nulidad absoluta del informe y en segundo la nulidad

del procedimiento de determinación de responsabilidades. Más adelante desarrollaremos los efectos de esta nulidad.

## **b) Predeterminación de responsabilidades**

Sobre la base de todos los presupuestos mencionados en el literal a), y como paso siguiente al informe de control y continuación del proceso de determinación de responsabilidades, corresponde la elaboración y notificación de los oficios individuales correspondientes a la predeterminación de responsabilidades, previo continuar con el desarrollo de este literal es prudente señalar de forma abreviada los tipos de responsabilidades que contempla la LOCGE:

Responsabilidad administrativa culposa (multa): establece a base del análisis documental el grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales y demás establecidas por la ley.<sup>9</sup>

Responsabilidad civil culposa: La responsabilidad civil culposa se determina en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.<sup>10</sup>

Es importante destacar que existe una subclasificación dentro de la responsabilidad civil culposa, esta se divide en glosas y órdenes de reintegro, que si bien ambas son relativamente distintas; ambas poseen un componente económico común el cual permite encajarlas en la definición proporcionada en el párrafo anterior.

---

<sup>9</sup> Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 45.

<sup>10</sup> Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 53

La responsabilidad atribuida a cada uno de los servidores administrados se plasma en oficios como ya mencionamos anteriormente a través del cual se comunica respecto de los hechos, fundamentos y normas jurídicas que no fueron desacreditados en el desarrollo de la auditoría y su informe correspondiente, elementos de los cuales se presume han ocasionado un perjuicio económico al Estado; es necesario resaltar que este oficio no constituye un acto administrativo, por cuanto este oficio no produce la declaración definitiva de la voluntad de la administración pública.

Una vez notificado el oficio de predeterminación de responsabilidades el administrado posee un plazo específico para que presente sus argumentos y pruebas de descargo según corresponda, con el fin de que desvanezca y/o justifique los hechos alegados por Contraloría, esto con el fin de que se confirme la responsabilidad o esta desaparezca.

Observamos que tanto el informe de auditoría como el oficio de predeterminación conllevan a la decisión final y definitiva de contraloría en la que se determina responsabilidades; esto en razón de que ambas representan una etapa previa y necesaria en la que los servidores pueden facilitar elementos argumentales, probatorios y de juicio para demostrar que los hechos imputados carecen de fundamento o validez, haciendo de tal forma efectivo su derecho a la defensa, previo a la emisión del acto administrativo.

Es pertinente mencionar que el oficio de predeterminación de responsabilidades si bien no constituye un acto administrativo, su naturaleza constituye un acto de simple administración, por cuanto plasma la declaración de voluntad de la Contraloría (imponer una sanción) efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos.<sup>11</sup>

Al igual que en el literal a) previamente mencionado referente al término que existe para aprobar el informe de control, esta etapa también posee un elemento de carácter temporal que es sustancial para la finalización del proceso de determinación de responsabilidades; en tal sentido el artículo 56 de la LOCGE ha previsto que la resolución la cual confirma la responsabilidad establecida en el oficio de predeterminación debe ser emitida en el plazo improrrogable de 180 días, este plazo deberá ser contabilizado desde la notificación del oficio de predeterminación.

---

<sup>11</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 120



Enfatizando en lo sustancial que es este artículo dentro del proceso de determinación de responsabilidades, debemos mencionar nuevamente la jurisprudencia emitida por la Corte Nacional; la Resolución N.º 12-2021 de 5 de noviembre de 2021 publicada el 9 de noviembre de 2021 en el Registro Oficial Suplemento 573, establece que por haber reiterado su criterio en las resoluciones: N.º 296-2021 de 19 de abril de 2021, N.º 306-2021 de 21 de abril de 2021 y N.º 381-2021 de 20 de mayo de 2021 se ha constituido un lineamiento jurisprudencial común el cual ha sido ratificado en el fallo de triple reiteración el cual ratifica el siguiente criterio:

El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como vemos, la Corte Nacional reitera la importancia de la preclusión dentro de las etapas del procedimiento de determinación de responsabilidades, estableciendo que el plazo establecido en el artículo 56 de la LOCGE representa un plazo improrrogable en el cual la CGE tiene 180 días para emitir la resolución correspondiente, cabe precisar que este plazo es susceptible de revisión tanto en sede administrativa por parte de la Contraloría General del Estado como en sede judicial por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo; esto en razón de que la falta de pronunciamiento dentro los plazos y términos establecidos en la ley supone una vulneración directa a la garantía al debido proceso y a la seguridad jurídica que tienen los administrados dentro del procedimiento administrativo, así mismo, dicha inobservancia supone un vicio no convalidable del procedimiento administrativo y consecuentemente del acto administrativo como tal, produciendo su nulidad absoluta como veremos más adelante.

### c) Determinación de responsabilidades

Todos los elementos previamente desarrollados, con esto me refiero al informe debidamente aprobado, examen especial, oficio de predeterminación y elementos de descargo propuestos por los administrados, son los elementos que permiten plasmar en definitiva la voluntad de la administración pública que en este caso viene siendo la Contraloría, en un acto administrativo, mismo que debe ser realizado de acuerdo con las disposiciones normativas y constitucionales, así como también debe observar los principios y derechos de los servidores públicos y administrados en todo momento.

Ahora bien cabe mencionar que este proceso puede tener tres resultados dependiendo de las pruebas e información recabada durante el desarrollo del procedimiento de determinación de responsabilidades, el primero de estos resultados es desvanecer la responsabilidad, es decir declarar que no existe elementos que hagan responsable al administrado; el segundo es confirmar la responsabilidad en su totalidad, la cual se refiere a que el órgano de control ratifica sus argumentos iniciales plasmados en el oficio de predeterminaciones; y por último como resultado del proceso de determinación Contraloría puede emitir un pronunciamiento parcial, en el cual de forma fundamentada exponga qué elementos y/o hechos realizados por los servidores públicos son susceptibles de responsabilidad.

Independientemente de los resultados recogidos en la resolución o acto administrativo que confirma la responsabilidad del o los administrados, esta debe ser emitida siguiendo varias disposiciones normativas, sin embargo, es prudente mencionar dos elementos relevantes establecidos por la LOCGE; el primero de estos es que las resoluciones de Contraloría están investidas de legitimidad y por tanto se entiende que son válidas<sup>12</sup>; y el segundo elemento es que la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades deberá ser suficiente, competente y pertinente, y así mismo esta deberá reunir todos los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio.<sup>13</sup>

A más de los requisitos señalados hay que recordar que el ejercicio de la acción de control a cargo de la Contraloría General del Estado no es atemporal, sino todo lo contrario, esto en razón de que el ente de control tiene un tiempo establecido para determinar responsabilidades, tiempo que ha sido recogido dentro el artículo 71 de la LOCGE en los siguientes términos:

---

<sup>12</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, art. 38.

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 39.

Art. 71.-Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado. -La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

Como observamos la Contraloría tiene un total de siete años para determinar responsabilidades, contabilizados a partir de la fecha en que sucedieron los hechos, hasta la determinación de responsabilidades. Una vez vencido este plazo, se entiende que la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado ha prescrito.

Sin embargo, es de vital importancia para este trabajo precisar la naturaleza de los plazos y términos a los que está sujeto el ente de control para la emisión de las resoluciones correspondientes. La Contraloría tiene tres límites temporales que debe cumplir en el ejercicio de sus competencias, estos se encuentran establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE; estos difieren en su naturaleza, dependiendo de cual estemos hablando; podemos separar estos artículos en dos grupos, el primero son los artículos 26 y 56, su inobservancia produce caducidad, el segundo es el artículo 71, su inobservancia produce prescripción.

En el caso del primer grupo, es decir los artículos 26 y 56, su inobservancia produce caducidad, esto significa que, si bien el acto administrativo es nulo, la Contraloría no pierde el derecho para poder iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidades nuevamente, en otras palabras el procedimiento inicial de determinación de responsabilidades y el acto administrativo producto de este proceso son nulos, sin embargo, la CGE puede iniciar el proceso nuevamente en los casos que no haya superado el plazo de siete años establecido en el artículo 71 de la LOCGE, lo cual produciría la prescripción del derecho por parte de la CGE. Por otra parte, tenemos el segundo grupo, correspondiente al artículo 71, la inobservancia de lo dispuesto en este artículo, es decir, el derecho que tiene la CGE para iniciar el procedimiento de responsabilidades produce directa e innegablemente la prescripción, o a su vez podemos decir que se extingue el derecho que tiene la Contraloría para hacer uso de la facultad determinadora. Ejemplifiquemos lo antes mencionado; supongamos que las actuaciones realizadas por el administrado van desde el 01 de enero de 2003 hasta el 30 de enero del mismo año, con lo cual la CGE inicia el procedimiento y notifica al administrado la resolución que determina responsabilidades el 23 de diciembre de

2013; en este caso es evidente que la CGE ha superado en demasía los siete años que tenía para determinar responsabilidades, y por ende su derecho ha prescrito, lo cual produce la nulidad del acto administrativo, por cuanto ha ejercido sus facultades por fuera de su competencia en razón del tiempo.

En conclusión, la determinación de responsabilidades es la decisión final del ente de control el cual plasma su voluntad en un acto administrativo el cual es mejor conocido como resolución, la misma que es notificada al administrado con el tipo de responsabilidad que le corresponde de acuerdo a los hechos; la mencionada resolución deberá ser emitida bajo todos los elementos previstos en la ley, considerando los tiempos dentro del procedimiento, así como también los principios y derechos de los servidores y administrados.

A continuación, expondremos que las resoluciones emitidas como producto del procedimiento de responsabilidades, deben cumplir con varios requisitos, los cuales no están contemplados únicamente en la ley especial de la Contraloría, sino en normas conexas propias del derecho administrativo; la falta de estos elementos puede llegar a viciar de nulidad el procedimiento y el acto administrativo, e incluso puede producir la pérdida de la facultad de la administración pública, como en este caso la facultad determinadora de la CGE.

### **III. El acto administrativo y sus elementos constitutivos**

Como se desarrolló previamente observamos que producto del procedimiento de determinación de responsabilidades, le corresponde al órgano de control emitir la resolución correspondiente; ahora bien, dado que la resolución constituye un acto administrativo, es de vital importancia comprender qué es el acto administrativo, cuáles son sus elementos constitutivos, y el efecto de la falta total o parcial de estos. Por lo tanto, es importante que puntalicemos cada uno de estos elementos por cuanto suponen un componente sustancial en el objeto de este trabajo.

El acto administrativo constituye un elemento transversal y fundamental en la rama de derecho administrativo, por cuanto es a través de este que las administraciones públicas pueden obligar a los servidores y a los administrados, tanto así que es necesario que abordemos el acto administrativo desde dos perspectivas, la primera desde el contenido

referente a los actos administrativos en la normativa ecuatoriana y la segunda por los doctrinarios que han conceptualizado extensamente el tema en cuestión.

Tal como ha mencionado Agustín Gordillo (2011), existen tantas definiciones de acto administrativo como sistemas doctrinarios, sin embargo, trataremos de tomar las aproximaciones más apegadas al sistema jurídico ecuatoriano y la utilidad para el presente trabajo.

Entre las conceptualizaciones doctrinarias de acto administrativo más destacadas encontramos las siguientes:

1. Agustín Gordillo (2011) define al acto administrativo como la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa (p. 199).
2. Cassange (2013) establece que el acto administrativo constituye una figura comprensiva de toda declaración de voluntad (en sentido amplio) proveniente de un organismo estatal producto de potestades pertenecientes a la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo típico del Derecho Público que produce efectos jurídicos individuales y directos con relación a los administrados destinatarios del acto (p. 220).
3. De la misma forma Jorge Ruíz (2016) define al acto administrativo como la declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos específicos (p. 145)

Como se observa las definiciones antes citadas, existen diferentes concepciones y aproximaciones respecto de los elementos que definen y conforman un acto administrativo, sin embargo, podemos concluir que todas las definiciones poseen ciertas similitudes, como, por ejemplo, que el acto administrativo nace de la declaración unilateral de la voluntad de las entidades estatales, la cual produce efectos jurídicos de carácter individual y general para un determinado sujeto.

Retomando nuestro primer punto, ahora nos corresponde analizar las disposiciones normativas dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano respecto al acto administrativo, para tal efecto, tenemos que analizar el Código Orgánico Administrativo, que de ahora en adelante denominaremos COA, este código es la norma rectora en lo que respecta al Derecho Administrativo dado que es el encargado de regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman la administración pública<sup>14</sup>; y al ser el encargado de regular este ejercicio, establece entre otras, las disposiciones generales, del derecho administrativo, entre estas se encuentra la conceptualización de acto administrativo, el cual ha sido definido en los siguientes términos:

Art. 98.-Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

Si realizamos una comparación entre la doctrina y lo dispuesto en el artículo 99 del COA, observamos que ambas concuerdan en varios puntos, por ejemplo, ambas determinan que el acto administrativo es la declaración unilateral de las entidades públicas, la cual produce efectos jurídicos de carácter individual o general; pese a estas similitudes el COA nos proporciona dos componentes adicionales, el primero es una condición, la cual establece que el acto administrativo debe agotarse con su cumplimiento, es decir no es ad infinitum; por otra parte el segundo elemento es el formato a través del cual puede ser expedido, en este caso puede ser físico o digital, se entiende que por cualquiera de estos dos medios el acto se presume válido.

En base a lo antes expuesto tanto en la doctrina como en la normativa ecuatoriana, podemos determinar de forma general que el acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad de la administración pública, la cual debe provenir de un órgano administrativo competente y determinado, acto el cual produce efectos jurídicos de carácter general o individual, respecto de un determinado hecho, el cual se agota con su cumplimiento.

### **3.1. Elementos de validez del acto administrativo**

---

<sup>14</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 1.

Una vez que se ha conceptualizado el acto administrativo desde diferentes aristas, es importante mencionar que el acto administrativo a más de ser la declaración unilateral de la voluntad estatal está compuesto por varios elementos, los cuales han sido desarrollados por la doctrina y el COA principalmente. El acto administrativo al ser la expresión máxima de los órganos del estado cuenta con elementos más complejos como lo son sus aspectos intrínsecos. Dentro de estos se encuentran los elementos de validez del acto administrativo, los cuales establecen que para que este se configure como válido debe contener ciertos mínimos, los cuales han sido recogidos en el COA dentro del artículo 99, el cual establece que los elementos de validez del acto administrativo son la competencia, el objeto, la voluntad, el procedimiento y la motivación.

En el capítulo que sigue analizaremos y conceptualizaremos cada uno de estos elementos constitutivos del acto administrativo, y como la falta de estos vician de nulidad el acto administrativo de forma inequívoca.

## **1. Competencia**

Agustín Gordillo (2003) define a la competencia como el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo (p. 33); facultad de carácter improrrogable la cual se encuentra contenida de forma expresa o implícita en una determinada norma legal. Esto es paralelo a lo que ha previsto el COA en el artículo 65 dentro del capítulo tercero referente al ejercicio de las competencias, el cual establece que la competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

Entonces, podemos determinar que existen 4 clases de competencia: a) en razón de la materia, b) en razón del territorio, c) en razón del grado y d) en razón del tiempo. Es importante destacar que, si bien conceptualizaremos cada una de las clases de competencia, me enfocaré en la competencia en razón del tiempo y su relación con los requisitos de validez del acto administrativo, por cuanto es la base jurídica de este trabajo.

### **1.1. Competencia en razón de la materia**

Este tipo de competencia se refiere a las actividades, diligencias, atribuciones y facultades que pueden desempeñar uno o más órganos del estado de forma legítima, es decir determina el objeto de los actos y a las situaciones ante las que puede ejercerlas, Gordillo (2003) establece que la competencia en razón de la materia se trata del contenido u objeto del acto, según que se refiera a uno u otro asunto administrativo: Son las tareas o actividades que el órgano puede legítimamente realizar (p. 115).

### **1.2. Competencia en razón del grado**

También conocida como competencia vertical, la competencia en razón del grado se refiere a la jerarquía que existe dentro de la administración pública, que por lo general está estructurada de forma piramidal, en donde cada uno de los órganos decrecen a medida que se disminuye cada nivel en la pirámide, teniendo al máximo órgano en la cúspide de esta. Por lo tanto, el grado es la competencia que tienen los órganos en razón a su posición en la pirámide (Cassange, 2013, p. 174).

Debido a que los órganos que conforman el estado se encuentran estructurados de forma piramidal, estos tienen la potestad de transferir su competencia de forma descendente o ascendente, dependiendo el caso, esto ha sido regulado por el Código Orgánico Administrativo dentro del Capítulo Tercero referente al Ejercicio de la Competencia, el cual ha establecido que la competencia se podrá transferir a través de: delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración.

### **1.3. Competencia en razón del territorio**

Cassange (2013) establece que la competencia en razón del territorio se refiere a la división sobre la base de circunscripciones territoriales, que limitan el campo de acción del órgano o sujeto estatal (p. 174). Para ilustrarlo de forma sencilla tomaremos como ejemplo a la división territorial del Ecuador en lo que respecta a la función judicial y sus diferentes juzgados; podemos clasificar jueces en 3 niveles, nacional, provincial y cantonal, a nivel nacional tenemos a los jueces de la Corte Nacional, a nivel provincial los jueces de las Cortes Provinciales, y por último los jueces cantonales propios de la Cortes Cantonales, cada uno de



estos ejercen sus competencias de acuerdo a sus límites territoriales, y únicamente sobre estos límites.

#### **1.4. Competencia en razón del tiempo**

Este tipo de competencia es especial, por cuanto limita a la administración pública en razón de que la somete a un margen de tiempo o plazo determinado para que ésta ejerza sus potestades y desarrolle sus actividades, el cual supone el inicio y fin del ejercicio de la competencia, tal como ha mencionado Laubadère (1970) vencido este plazo cesa la misma, o bien, que corresponda a partir de cierto término (p. 256). En esta misma línea me permitiré citar textualmente al doctor Secaira (2004, p. 130) el cual establece que la competencia asigna idoneidad para que la administración pública conozca y resuelva los asuntos que le están atribuidos solo dentro del período previamente fijado en la ley; lo cual significa que toda resolución expedida fuera de ese lapso se realiza cuando esa competencia ha precluido. Preclusión que torna incompetente al órgano público, ya que el derecho a decidir y pronunciarse terminó; así mismo indica que la competencia en razón del tiempo es un requisito de validez fundamental para el acto administrativo; dado que, si este es expedido por un órgano o autoridad pública que carece de competencia para el efecto, la decisión administrativa estará fatalmente viciada de nulidad.

De lo antes expuesto observamos que la competencia en razón del tiempo es entendida como el margen temporal que tienen las administraciones públicas para pronunciarse en razón de sus competencias, sobre determinados actos o hechos; este margen es determinado por la ley, la cual establece plazos o términos dentro de los cuales cada órgano ejerce sus competencias, y tal como lo ha dicho Patricio Secaira (2004) cualquier pronunciamiento por fuera de los plazos y términos establecidos en la ley vicia de nulidad el acto administrativo (p. 130).

## **II. Objeto**

Este elemento del acto administrativo se refiere a la declaración legítima y pertinente de las administraciones a través de la cual decide, certifica u opina; está debe contener una obligación expresa de dar, hacer o no hacer, según amerite el caso y el pronunciamiento de la administración pública.

El objeto del acto administrativo está sujetos a ciertas condiciones, tal es que debe ser lícito, cierto y determinado, posible física y jurídicamente posible, razonable y moral; es decir debe obedecer al principio de legalidad y objetividad.

### **III. Voluntad**

Este elemento es entendido como la expresión válida de la voluntad de la administración pública, exteriorizada de forma material a través de declaración expresa que en la mayoría de casos esta expresión se realiza a través de la emisión actos administrativos, que como mencionamos antes, esta declaración debe ser material, la cual debe estar sometida al principio de legalidad y demás preceptos jurídicos aplicables; adicionalmente es importante mencionar que la voluntad de la administración pública no es absoluta, sino que es susceptible de vicios, de la misma forma o análoga que el consentimiento desarrollado por el derecho civil, el cual dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano es recogido en el artículo 1467 del Código Civil.

### **IV. Procedimiento**

El procedimiento administrativo en términos generales puede ser definido como el conjunto de pasos concatenados metódicamente articulados que tienen como fin regular la participación de los sujetos que pueden llegar a participar en la impugnación de un determinado acto administrativo, el cual tiene como propósito producir efectos jurídicos individuales o generales según sea el caso; esto es un requisito que debe observar de forma obligatoria la administración, pues está obligada a garantizar el debido proceso, tal como lo ha indicado Escola (1984, p. 503) que señala que para emitir un acto administrativo las entidades estatales deben seguir un determinado procedimiento, el cual consiste en una serie de actos y condiciones, establecidos previamente en una norma, como vía que debe adaptarse para formar la voluntad administrativa, para ser expresada materialmente.

La falta de cumplimiento a los pasos que conforman el procedimiento administrativo supone un impedimento para la expresión material de la voluntad de la administración pública.

Para que dicha voluntad se materialice, tal como mencionamos anteriormente es necesario que se sigan un conjunto de pasos ordenados y determinados, los cuales cuenten con reglas y

plazos específicos; en razón a esto preciso mencionar lo establecido por Patricio Secaira (2014, p. 184-5) el cual menciona que la voluntad es la capacidad legal que tiene la administración pública para decidir sobre los asuntos de su competencia; es el ánimo administrativo para hacer alguna cosa, siempre sujeto a la ley y en función del bien común.

Entonces, podemos colegir que, como regla general para la configuración de un acto administrativo válido, debe existir un procedimiento determinado, el cual proporcione a los administrados un conjunto de reglas claras, con etapas específicas y tiempos determinados, con el fin de que la administración pública ejerza la competencia que le fue atribuida para la consecución de los objetivos del estado. Esto se puede evidenciar dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades de la CGE, por cuanto la LOCGE es clara al disponer que se debe seguir un conjunto de pasos para determinar responsabilidades, y que dicha facultad se ejercerá en un plazo máximo de siete años.

## **V. Motivación**

La motivación es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, por cuanto es a través de este que la administración pública fundamenta jurídica y fácticamente su pronunciamiento al momento de emitir un acto administrativo, tanto así que a diferencia de los demás componentes del acto administrativo, el legislador a través del COA ha delimitado los componentes o requisitos mínimos de la motivación en el artículo 100 ibídem, el cual establece que la institución encargada de motivar el acto administrativo deberá observar los siguientes elementos:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Así mismo y de forma complementaria el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública en su artículo 4 establece:

Que siempre que la administración dicte actos administrativos es requisito indispensable que motive su decisión, en los términos de la Constitución y este reglamento.

La motivación no es un requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, porque solo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que pueda controlarse la actividad de la administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la arbitrariedad e indefensión prohibidas por la Constitución.<sup>15</sup>

Entonces, podemos observar que el acto administrativo debe poseer ciertos mínimos, tales como los hechos, el derecho y la relación jurídica que existe entre estos elementos para llegar a determinar efectos jurídicos sobre los servidores y administrados, con el fin de que el administrado conozca de primera mano y por voz de la propia autoridad, cuáles son las razones para dictar o emitir el acto como tal, sobre todo cuando el acto afecte los derechos del ciudadano; esto tiene que ver con lo que ha mencionado Huaca (2017) el derecho a la motivación se articula simbióticamente con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuye a garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos administrativos o jurisdiccionales no queden en la indefensión (p. 15).

Para reiterar la importancia de la motivación al momento de expedir un acto administrativo me permitiré citar a la Corte Constitucional la cual ha determinado a través de la sentencia N.º227-12-SEP-CC de 21 de junio de 2012 que:

Para que una resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos

---

<sup>15</sup> El subrayado me pertenece

presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto [...].

Podemos así entonces determinar que es obligación de la administración pública observar los principios y normas aplicables al caso previo a la emisión de acto administrativo, con el fin de garantizar los derechos de los servidores y administrados.

Una vez que hemos detallado cada uno de los elementos fundamentales del acto administrativo, es importante que analicemos el efecto jurídico que produce la falta total o parcial de los elementos establecidos en el artículo 99 del COA.

### **3.2. De la nulidad de los actos administrativos**

La nulidad de los actos administrativos ha sido ampliamente desarrollada dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano así como también por la doctrina a nivel general, ambas coinciden que la nulidad de un acto administrativo se debe al vicio o vicios que puede llegar a tener un determinado acto, dicho vicio puede ser causado por varios motivos, sin embargo, en este acápite analizaremos como la falta de los elementos de validez vicia el acto administrativo, lo cual consecuentemente produce su nulidad. Ahora bien, es importante que conceptualicemos dicha nulidad; para tal efecto nos enfocarnos en tres elementos sustanciales, el primero la nulidad del acto administrativo emitido con falta de uno o más de sus elementos de validez, el segundo respecto los efectos que produce el acto administrativo nulo y tercero la situación jurídica del administrado ante un acto administrativo nulo.

Como primer esbozo a la nulidad de los actos administrativos Franceso Carnelutti (1960) menciona que la validez equivale a la perfección de lo que se deduce que el acto imperfecto es aquel que está viciado en sus elementos esenciales por transgredir el ordenamiento jurídico (p. 409); es decir que aquel acto administrativo emitido sin los elementos que lo constituyen válido quebranta el ordenamiento jurídico, principalmente por inobservancia al principio de legalidad, tal quebrantamiento vicia al acto administrativo y produce su nulidad, la cual

deberá ser declarada por la administración pública o a su vez solicitada por el servidor o administrado.

Volviendo al primer punto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano a través del artículo 104 del COA establece que es válido el acto administrativo mientras no se declare su nulidad, así mismo menciona que este puede ser anulado total o parcialmente; como podemos observar el artículo 104 del COA no nos proporciona definición alguna, se limita únicamente a mencionar que el acto nulo es aquel que ha sido declarado como tal, caso contrario se entiende como válido, de lo cual podemos observar que existe un vacío conceptual, el cual ha de ser proporcionado por la doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, y a pesar de esto el COA nos deja un elemento claro respecto a la nulidad, siendo está que el acto administrativo puede ser nulo de forma total o parcial, dicha nulidad debe ser declarada por la administración pública a través del ejercicio de la potestad revisora o de revisión.<sup>16</sup>

Es menester que en este momento haga referencia y mencione que la doctrina prevé dos tipos de nulidad respecto de los actos administrativos, por una parte tenemos a los actos nulos y por otra a los actos anulables, los actos nulos o de puro derecho tienen vicios manifiestos o expresos, los cuales son evidentes a primera vista; mientras que los segundos no, estos deben ser analizados por el sistema judicial o administrativo en la revisión ya sea oficio o a petición de parte, con el fin de analizar los hechos que incurrieron en el vicio del acto administrativo, entonces así el segundo requiere un análisis jurídico más minucioso que el primero.

Sin restar importancia a la diferencia normativa y doctrinaria que existe entre los actos nulos y los anulables, es importante para este trabajo considerar únicamente los actos administrativos nulos, por cuanto es vital para el planteamiento del problema el cual analizaremos más adelante.

En lo que respecta a la nulidad el COA nos ha proporcionado como causales de nulidad del acto administrativo las siguientes<sup>17</sup>:

1. Cuando sea contrario a la Constitución y a la ley.

---

<sup>16</sup> Ecuador, Código Orgánico Administrativo, art. 105.

<sup>17</sup> Ecuador, Código Orgánico Administrativo, art. 105.

2. Cuando viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Cuando se haya dictado sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Cuando se haya dictado fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Cuando determine actuaciones imposibles.
6. Cuando resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.
7. Cuando se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.
8. Cuando se origine de modo principal en un acto de simple administración.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la COA siempre que el acto administrativo incurra en una o más de estas causales este deberá ser declarado nulo<sup>18</sup> por parte de la administración pública. De acuerdo con las causales antes citadas podemos evidenciar lo que mencionamos previamente, que los actos administrativos que carecen de uno o más elementos de validez como la competencia son nulos, debido a que estos pasan a ser elementos que perfeccionan el acto administrativo y la falta de estos incurrirían en el vicio del acto, el cual de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano y las disposiciones del COA será considerado nulo.

Como mencionamos anteriormente, el acto administrativo tiene que tener varios requisitos, entre estos, la necesidad de que cumpla con todos los elementos de validez al momento de que el acto sea expedido; en relación con esto podemos evidenciar que el COA ha dispuesto varias causales para que los actos administrativos sean declarados nulos; por lo tanto si observamos lo dispuesto en los artículos 99, 104 y 105 del COA podemos llegar a la conclusión de que los actos administrativos emitidos sin competencia son nulos de pleno derecho.

Tomando en cuenta lo antes mencionado y sin restar importancia a las demás causales de nulidad, me enfocaré y desarrollaré la nulidad del acto administrativo por falta de

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, art. 106.

competencia, en lo que respecta a la nulidad por la emisión del acto sin competencia temporal.

Como mencionamos en el numeral 3.1. de este trabajo, la competencia se clasifica por materia, grado, territorio y tiempo, entonces existen 3 tipos de competencia; la falta de cualquiera de estos 3 al momento de la emisión del acto administrativo, vicia de nulidad el mismo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 105 del COA.

Es importante comprender en qué casos un acto administrativo emitido sin competencia, es nulo, para tal efecto consideremos los siguientes ejemplos<sup>19</sup>:

- Nulo en razón de la materia: La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros emite una resolución que establece que todas las personas jurídicas constituidas en el Ecuador que tienen un capital superior a \$20.000 deberán aportar un 5% adicional al impuesto a la renta sobre el total de las ganancias declaradas; como vemos nos encontramos ante un acto administrativo nulo, debido que no es competencia de la Superintendencia de compañías determinar tributos, sino del Servicio de Rentas Internas y el Presidente de la República, por tanto, este acto administrativo es nulo, por cuanto la Superintendencia de compañías no tiene la competencia para pronunciarse sobre estos aspectos.
- Nulo en razón del territorio: El Municipio de Quito emite una resolución en la cual determina que todas las personas que vivan dentro de la provincia de pichincha no podrán circular con sus vehículos los días viernes, en este caso el acto administrativo está viciado de nulidad, por cuanto el Municipio de Quito puede pronunciarse respecto a su división cantonal, de ninguna forma este puede imponer medidas a otros municipios, así entonces al haber emitido una resolución a nivel provincial sin tener la competencia territorial necesaria, el acto administrativo es evidentemente nulo.
- Nulo en razón del tiempo: Refiriéndonos al procedimiento de determinación de responsabilidades, supongamos que Contraloría emite una resolución (acto administrativo) el 20 de enero de 2020, en la misma se pronuncia sobre hechos suscitados el 4 de abril 2010, recordando que la CGE tiene un plazo de siete años para ejercer la

---

<sup>19</sup> Los ejemplos mencionados no constituyen una aproximación jurídica verdadera.



potestad determinadora vemos que su competencia ha fenecido por cuanto ha excedido este plazo, provocando la nulidad del acto como tal.

Resumiendo lo antes mencionado podemos concluir que la nulidad por falta de competencia en razón de la materia se produce cuando un órgano actúa por fuera de su especialidad determinada, en razón del territorio cuando un órgano se pronuncia por fuera de sus límites geográficos y en razón del tiempo cuando un órgano público ha superado el plazo establecido en la ley para ejercer sus potestades o facultades.

### **3.3.Efectos de la nulidad de los actos administrativos**

Para comprender de mejor manera la nulidad y sus efectos, situémonos dentro de una situación hipotética, dentro de esta un determinado sujeto (administrado) se encuentra ante un acto administrativo nulo, considerando que el acto administrativo como tal produce efectos jurídicos, ¿cuál sería el efecto jurídico del acto nulo? Inicialmente se creería que el acto administrativo se desvanece sin mayores requisitos y el administrado ha quedado libre de las obligaciones contenidas en este, sin embargo, esto tiene varias consideraciones adicionales más allá de esta primera suposición.

De acuerdo con el artículo 107 del COA el efecto principal ocasionado por la nulidad del acto administrativo es la retroactividad, el mencionado artículo establece: que la declaración de nulidad tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo, salvo que la nulidad sea declarada con respecto a los vicios subsanables.

Esta declaratoria deberá ser realizada inicialmente por parte de la propia administración pública o a su vez y en razón del principio de legalidad y tutela judicial efectiva por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, acorde a las circunstancias del caso.

De lo antes mencionado podemos colegir que el COA prevé que todo acto que sea viciado de nulidad, tiene un efecto retroactivo, con esto quiero decir que los efectos jurídicos que perjudicaban o beneficiaban a uno o más servidores se desvanecen, y por ende se retrotrae a su situación inicial, cuando dichos efectos no existían; esto puede ser mejor explicado a través de un ejemplo práctico: supongamos que el Presidente de la República decreta que se debe subir el impuesto a la renta en el 5% por un año y ordena al órgano competente que se

encargue de implementar este decreto, como consecuencia de esto la Superintendencia de Compañías decide emitir un acto administrativo de carácter general, por cuanto cree que posee dicha competencia, en el cual aumenta el impuesto a la renta en un 5% a las compañías; esto es elevado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo el cual declara como nulo dicho acto, por cuanto ha sido emitido sin competencia en razón de la materia, producto de esta declaración los efectos de está desaparecen, es decir, que las compañías ya no pagan el 5% adicional de impuesto a la renta, en razón de que no es el órgano competente, sin embargo, la administración pública debe pronunciarse respecto del pedido del Presidente de la República, y en tal sentido le corresponde al SRI emitir la resolución que erróneamente fue emitida por la Superintendencia, retro trayendo nuevamente todo a la etapa inicial.

Esto nos permite evidenciar que la nulidad no agota el ejercicio de las potestades de la administración pública, sino que limita y controla el ejercicio de las mismas, en razón de las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley, para que nuevamente el órgano que corresponda inicie o retome el procedimiento con el fin de que se subsanen los errores cometidos anteriormente, con el fin de que se emita un nuevo acto administrativo libre de vicios; esto con la clara excepción en los casos que la ley haya previsto plazos en los que prescriba el ejercicio de las potestades públicas, como por ejemplo el plazo de siete años previsto en el artículo 71 de la LOCGE para determinar responsabilidades.

Entonces así podemos ver que existen dos efectos principalmente, el primero se refiere a la regresión, misma que permite a un órgano público emitir un acto administrativo nuevamente siempre y cuando no exista prescripción de sus competencias, el segundo recae sobre la administración pública y el administrado, en razón de que la administración en teoría y en cumplimiento a sus fines debería declarar nulo todo acto administrativo, mientras que el servidor o administrado debe oponerse al pronunciamiento viciado de la administración pública.

Ahora bien, cabe precisar que como consecuencia de la emisión de un acto administrativo nulo, existen dos posibilidades para el administrado ante esta situación, la primera y menos probable, es que la propia administración pública a través de la auto tutela de sus actos declare nulo el acto administrativo, y la segunda opción y más frecuente, es que la administración pública ignore los elementos que constituyen nulo el acto administrativo y deje en firme su pronunciamiento, esto obliga al administrado a oponerse al acto

administrativo, a través del ejercicio del derecho de contradicción el cual se materializa en la impugnación del acto, el cual de acuerdo con Gómez Lara (2017) el principio de contradicción es "un principio fundamental del derecho procesal que se refiere al derecho de las partes a ser oídas y a contradecir las alegaciones y pruebas presentadas por la otra parte (p. 91).

Es de vital importancia recalcar que la declaratoria de nulidad puede ser realizada por la administración pública en cualquier momento, ya sea de oficio o a petición de parte, y una vez que el acto administrativo haya sido declarado nulo, este pierde eficacia y por ende ya no es ejecutable, que como consecuencia produce que los efectos jurídicos contenidos en el acto se desvanezcan.

#### **IV. Principios aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidades**

Como había mencionado anteriormente en el numeral II y III de este trabajo existen principios jurídicos básicos aplicables al derecho administrativo y, consecuentemente, a los procedimientos administrativos como lo es el proceso de determinación de responsabilidades, estos principios de acuerdo con Mejía (2004) son entendidos como enunciados generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico de un Estado, por lo cual deben tenerse en consideración al momento de crear y aplicar el derecho (p. 106). De esta manera podemos determinar que los principios son una fuente jurídica para crear normas, los cuales existen a priori como base para resolver escenarios jurídicos sin normativa o solución previa.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante destacar, que el derecho como tal posee varios principios de carácter general, los cuales son aplicables a todas las ramas del derecho, sin embargo, existen principios propios de cada una de las ramas, en el caso del derecho administrativo esta materia posee varios principios, tanto de carácter general como específicos, esto podemos evidenciarlo dentro del Código Orgánico Administrativo, por ejemplo en el capítulo primero el mencionado código desarrolla los principios generales, mientras que en el capítulo segundo desarrolla los principios de la actividad administrativa en relación con las personas.

Considerando esto, es de vital importancia para este trabajo entender los principios generales y específicos propios del derecho administrativo aplicables al procedimiento administrativo

llevado a cabo por la Contraloría, así como también los principios que regulan el ejercicio de sus potestades; esto con el objetivo de demostrar que la CGE debe observar un conjunto de mínimos en el desarrollo de sus actividades, procedimientos y en especial al emitir actos administrativos, esto se fundamenta especialmente en lo establecido en el artículo 11 numeral 1 y 3 de la Constitución, por cuanto es obligación de las administraciones públicas a través de sus servidores la aplicación directa de los derechos y principios consagrados en la Constitución y la ley.

Para tal efecto he determinado que existen siete principios básicos que debe observar el ente de control de forma obligatoria, entre estos están el principio de legalidad, el principio de subsidiariedad, el principio de preclusión, el principio del recurso legalmente previsto, el principio de seguridad jurídica, el principio de oficialidad, y por último el principio de autotutela de la administración pública, los cuales se desarrollarán a continuación:

#### **a) Principio de legalidad**

La doctrina ha definido en sentido estricto que el principio de legalidad es primordial dentro de un estado democrático, por cuanto es a través de este que la administración pública se obliga a las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley; esto ha sido trasladado directamente al artículo 14 del Código Orgánico Administrativo el cual establece que la actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.

Pero el poder público no solo se limita a obedecer la Constitución y la ley; si intentamos comprender este principio en un sentido amplio, el principio de legalidad debe ser entendido e identificado con el bloque de constitucionalidad, respecto a esto González (2005) establece que no solo las normas constitucionales y las legales que expide el congreso constituyen el principio de legalidad, sino que, se deben tener en cuenta también los actos administrativos y los principios y valores que conforman al ordenamiento jurídico (p. 200).

Esto nos permite concluir que el principio de legalidad no debe ser entendido como aquellas normas obvias que rigen los poderes públicos, sino que este consiste en el conjunto de

normas, valores y principios aplicables a la actividad de la administración pública, denominado bloque de constitucionalidad de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano, los cuales entendidos de forma conjunta permiten delimitar y detallar los parámetros sobre los cuales se debe desarrollar la actividad estatal.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, el principio de legalidad aplicable dentro de los procedimientos administrativos como lo es el de impugnación de los actos administrativos, obliga a la administración a actuar únicamente en razón a las disposiciones y principios que conforman el bloque de constitucionalidad; de la misma forma podemos determinar que este principio habilita a los administrados a hacer uso únicamente de los recursos impugnatorios que la ley prevea; tal como ha mencionado Díez-Picazo (2006) quien nos ilustra estableciendo que no existe un derecho constitucional a que la ley prevea recursos, pero si existe el derecho a utilizar los recursos que la ley prevea (p. 21).

#### **b) Principio de recurso legalmente previsto**

El principio del recurso legalmente previsto tiene directa relación con el principio de legalidad, por cuanto parte de este, el cual de acuerdo con el derecho administrativo y a diferencia de la amplitud del principio de legalidad abarca temas más específicos tal como menciona el doctor Barahona (2009) la existencia del recurso legalmente previsto se fundamenta en la necesidad de seleccionar los asuntos más importantes para hacer posible en la práctica su reconsideración en un grado superior de la administración pública o de la jurisdicción, provoca que el legislador utilice distintos criterios selectivos, como la naturaleza del asunto, a efecto de habilitar o restringir su acceso, pero existe imposibilidad funcional y material por parte de la Sala para entrar al análisis y ponderación de los criterios preferidos por el legislador (p. 105).

Con estos elementos podemos subsumir que el recurso y el proceso de impugnación deberán ser sistematizados por el legislativo, entendiéndose que será este el que fije las reglas a través de disposiciones normativas y la materia que corresponda, y de la misma forma será derecho de los ecuatorianos utilizar dichos recursos en los casos que prevea la ley.

En resumen, este principio tiene un carácter ambivalente, primero porque es deber del legislador crear los mecanismos suficientes para la realización y materialización de los derechos constitucionales, y segundo porque existe un derecho que poseen las personas para activar un medio efectivo con el fin de garantizar sus derechos, cuando se trate de resoluciones judiciales o administrativas perjudiciales, pero a más de esto el principio en cuestión debe desarrollarse en un marco constitucional que contenga las disposiciones y principios fundamentales aplicables a cada caso.

### **c) Principio de subsidiariedad**

Este principio guarda estrecha dificultad con su definición, en razón de que existen varias concepciones, que lo tornan un tanto ambiguo, sin embargo, aportaré los elementos necesarios para desarrollarlo objetivamente; Alicia Chicharro (2013) menciona que la subsidiariedad es calificada como una regla de buen sentido que obliga a la instancia más extensa a no suplir a otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esta última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido, pero que también obliga a actuar a la primera cuando se constate esa incapacidad (pág. 15).

Así mismo Chicharro (2013) establece que es un principio organizativo por el que cada instancia pueda desarrollar con libertad sus fines según su capacidad, pero la ayuda de las instancias políticas superiores vendrá a suplir la incapacidad de las autoridades de los niveles inferiores en la medida de sus necesidades (p.16).

Entonces así podemos entender al principio de subsidiariedad como la naturaleza que posee una norma en razón de la principalidad de otra; ahora bien, en lo que respecta a derecho en especial al derecho administrativo esto puede ser traducido en que se aplicará una determinada norma de forma supletoria, secundaria y/o complementariamente cuando así lo prevea la ley, tal es el caso de la Contraloría General del Estado, la cual si bien se rige por su ley especial<sup>20</sup> le son aplicables las disposiciones del COA, en razón de que este es el código que regula el ejercicio de las potestades de toda la administración pública, y por lo tanto debe ser aplicado por los organismos que conforman el estado, siempre y cuando sus disposiciones normativas no sean contrarias o en los casos que haya prohibición expresa; dicha aplicación

---

<sup>20</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

subsidiaria se realizará en razón a los casos particulares que surjan en el desarrollo de la actividad estatal.

#### **d) Principio de preclusión**

Couture (2019) menciona que el principio de preclusión es entendido como la extinción, clausura, caducidad, acción y efecto de extinguirse, el derecho a realizar un acto procesal ya sea por prohibición de ley, por haberse dejado la oportunidad de verificarlo, o por haberse realizado otro incompatible con aquel.

De lo antes citado podemos colegir que este principio representa la temporalidad que existe dentro de un procedimiento específico, para que determinada entidad pública actué en los tiempos establecidos por una norma expresa; tal como lo ha mencionado Valdivieso (2020, p. 15) al determinar que es una institución general del derecho que se desenvuelve en distintos escenarios dentro del proceso y a su vez consiste en la pérdida de una etapa procesal por haber alcanzado los límites establecidos por la ley para el goce de esta etapa procesal.

De la misma forma y siguiendo el argumento anterior la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 031-10-SNC-CC ha establecido que la preclusión procesal es el principio general del derecho, por el cual las etapas procesales se van cerrando sucesivamente, es decir, la posibilidad de contradicción de las partes en las fases procesales una vez evacuadas, se cierran inevitablemente y no es posible volver atrás, ya que hacerlo implicaría un desbalance procesal entre los contendientes.

Por lo tanto, podemos concluir que el principio de preclusión se refiere al plazo que tiene determinado órgano para pronunciarse en cada una de las etapas procesales o procedimentales, o, en otras palabras, se entiende que el principio de preclusión es el límite temporal establecido por la ley a las administraciones públicas, para limitar el ejercicio de sus potestades y competencias.

#### **e) Principio de seguridad jurídica**

El principio de seguridad jurídica representa un pilar fundamental dentro de las instituciones del estado, tan así que ha sido incluido directamente en la Constitución esto a través del

artículo 82, el cual establece 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 las autoridades competentes. Como vemos este principio tiene su base en la existencia de normas determinadas que sean aplicables directamente por las autoridades estatales, respecto a esto Manili (2019) define a este principio de la siguiente forma:

La garantía que el Estado debe brindar a las personas sujetas a su jurisdicción de que el sistema jurídico vigente protege y protegerá con leyes ciertas, escritas, estables, justas y razonables y con actos de aplicación de esas leyes también razonables y estables, los derechos humanos fundamentales, tal como están consagrados en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, ante cualquier lesión o violación proveniente del Estado o de particulares.

Así mismo la Corte Constitucional a través de su sentencia 045-15-SEP-CC ha dicho lo siguiente:

La seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley [...]

Como vemos entonces el principio de seguridad jurídica es una garantía constitucional, la cual obliga a las entidades estatales a promover, crear y aplicar normas claras, precisas y razonables, las cuales generan confianza y certeza dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, con el fin de evitar que la administración pública realice un ejercicio arbitrario de sus competencias, el cual pueda llegar a afectar los derechos de los ecuatorianos.

#### **f) Principio de oficialidad**

El principio de oficialidad básicamente se refiere a la potestad que posee un determinado órgano público para iniciar, impulsar y desarrollar procedimientos administrativos; respecto a esto la doctrina ha sido enfática en mencionar que el principio de oficialidad tiene un fin



principal, con este me refiero al fin que tiene el estado de forma general, el cual es salvaguardar el interés público, lo cual se traduce directamente al bien común de las personas.

Tomando en cuenta que el fin del estado es la consecución del bien común de las personas, el ejercicio de la actividad estatal debe estar encaminado a este lineamiento, por lo tanto cuando los administrados se oponen a actos administrativos nulos, le corresponde al organismo público velar y dirigir sus actuaciones hacia el bien común, en razón a esto Morales (2011, p. 103) menciona que trasciende sobre la esfera individual de derechos de los administrados cuya satisfacción de intereses legítimos constituye un solo cariz de su finalidad, que en esencia radica en la satisfacción del interés colectivo a través de la sujeción de las actuaciones del poder público al principio de oficialidad, lo que impone la obligación de agotar cuantas acciones estime convenientes a fin de dar contenido a los derechos de los administrados.

En relación con este criterio podemos establecer que las administraciones públicas deberán agotar todos los recursos que haya previsto en la ley, con el fin de garantizar los derechos de los administrados; extrapolarlo al procedimiento administrativo para la emisión de actos administrativos, podemos entender que la administración está obligada a llegar a una decisión final, en la cual no sólo analizará los elementos de convicción y las circunstancias concretas, sino también la actividad del administrado, ya sea pasiva (refiriéndonos a la inacción) o activa cuando los administrados expongan su voluntad a la administración pública, esto con el fin mencionado por Dromi (1987, p. 273-4) el cual es obligar a la autoridad administrativa el deber inquisitivo o de oficialidad de dirigir e impulsar el procedimiento y orientar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada.

De esta manera queda establecido que de acuerdo con el principio de oficialidad las administraciones públicas deben direccionar el ejercicio de sus competencias a un solo fin, el bien común e interés general.

Tomando en cuenta dicha finalidad, es importante señalar que cuando la administración pública emite un acto administrativo debe emitirlo conforme al bien común de los administrados, por tanto debe observar en todo momento los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución, la jurisprudencia y la ley, caso contrario su actuación sería

contraria a los fines que ha previsto la Constitución y la ley; por lo tanto le corresponde a la administración pública obrar siempre en razón del interés público, con lo cual las instituciones estatales siempre deberán garantizar los derechos de los administrados, y por ende toda actuación contraria al bien común, los derechos y principios de carácter constitucional deberá ser declarada nula.

### **g) Principio de autotutela de la administración pública**

Este principio guarda relación directa con el principio de oficialidad, por cuanto la administración pública tiene un fin determinado, siendo este que el desarrollo de su actividad debe ser encaminado a garantizar el interés público, de acuerdo con este lineamiento Santonfímio (2019) establece que este principio es una figura exótica dentro del Estado de derecho, en la admisión constitucional y legal de poderes superiores de los entes públicos con funciones administrativas, por cuanto rompe con el estricto principio de igualdad, otorgándole a los actores públicos la posibilidad de declarar y ejecutar unilateralmente el derecho frente a los administrados, con el propósito de otorgarle relevancia y ejecutoria a las decisiones administrativas, sin la necesidad de acudir para estos efectos a los estrados judiciales (p. 35).

Como observamos este principio está direccionado a la esfera administrativa, previo a la etapa judicial, en la cual la administración pública en razón del cumplimiento de sus objetivos hacía el bien común y la garantía de los derechos de los administrados puede declarar unilateralmente el o los derechos frente a determinados hechos realizados por los mismos, es decir ante una situación gravosa que atente contra el interés público y consecuentemente los administrados, la administración pública podrá rever dichos actos y corregirlos conforme a sus fines, incluyendo sus propias actuaciones; por ejemplo, en los casos que se haya emitido un acto administrativo por fuera de la competencia en razón del tiempo, el cual al estar viciado de nulidad vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, los cuales son derechos que apuntan al bien común, entonces así es obligación de la administración pública rever su propia actuación y anular el acto administrativo.

De forma abreviada podemos determinar que el principio de autotutela es aquel que permite y faculta a la administración pública revisar su actividad con el fin de corregirla, subsanarla o

anularla; una de las formas a través de las cuales se aplica este principio es a través de la declaratoria y ejecutoriedad de derechos a favor de los administrados.

## **Capítulo Segundo**

### **La nulidad de los actos administrativos emitidos por la Contraloría General del Estado, la ineficacia de los mecanismos administrativos de impugnación**

Anteriormente revisamos las potestades de la administración pública, y como a través de sus facultades la Contraloría General del Estado llegar puede determinar responsabilidades y emitir actos administrativos denominados resoluciones, así mismo mencionamos que dichos actos están sujetos a varias disposiciones normativas, entre estas encontramos los elementos de validez del acto administrativo establecidos en el artículo 105 del COA, de la misma forma indicamos que el código ibidem establece efectos particulares cuando un acto administrativo no posee todos los criterios de validez, de los cuales destaca la nulidad del acto administrativo.

A pesar de que son varios los elementos que constituyen la validez del acto administrativo, en este capítulo nos enfocaremos en el efecto jurídico que se produce respecto de los actos administrativos cuando estos han sido emitidos sin competencia y, para ser más específicos, sin competencia en razón del tiempo, entonces así analizaremos la nulidad de las resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado cuando se emiten por fuera de los plazos previstos en la ley, así como la situación jurídica de los administrados frente a dichos actos viciados.

### **1. Nulidad de las Resoluciones en razón al principio de preclusión**

Hemos observado que el proceso de determinación de responsabilidades cuenta con diferentes etapas las cuales tienen términos y plazos específicos, tal como mencionamos en el numeral dos del capítulo primero de este trabajo; los artículos 26, 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado suponen términos improrrogables a través de los cuales la Contraloría puede ejercer la facultad determinadora, en caso de que no se dé cumplimiento a los plazos y términos, se entiende que la resolución ha sido emitida de forma viciada al haber sido expedida por fuera de la competencia en razón del tiempo. En razón a lo antes mencionado analizaremos si la inobservancia e incumplimiento de los términos establecidos en la ley suponen la nulidad absoluta del acto administrativo.

Previo a analizar cada uno de estos elementos es importante destacar ciertos aspectos aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidades.

Como mencionamos anteriormente la CGE se encuentra sujeta al COA en lo que no regule o contemple su ley especial, esto en razón del ámbito material y subjetivo de aplicación del código *ibídem*, en razón de ello y las disposiciones del COA, podemos evidenciar que dicho código es el encargado de señalar los elementos de validez, así como también las causales de nulidad del acto administrativo, las cuales son aplicables a todas las administraciones públicas, incluyendo a la CGE y sus resoluciones. Anteriormente mencionamos que, entre otros requisitos de validez, el acto administrativo debe ser emitido con competencia ya sea en razón del grado, territorio y tiempo, y que la falta de competencia vicia de nulidad el acto conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 105 del COA.

#### **1.1. Preclusión de las fases del procedimiento de determinación**

Establecida la subsidiariedad del COA en el ejercicio de la actividad estatal de la Contraloría General del Estado, y lo mencionado anteriormente, podemos concluir que las resoluciones y el procedimiento de determinación de responsabilidades deben apegarse a los criterios establecidos por el COA, en tal sentido deben cumplir los requisitos necesarios para que el acto administrativo sea válido y no incurra en posibles nulidades. En lo que respecta a la competencia en razón del tiempo debemos mencionar que, si bien el COA no establece los términos y plazos en los cuales la CGE debe pronunciarse y emitir sus actos, si obliga a dicha entidad a respetar y hacer cumplir los plazos en su ley especial, así mismo el COA establece que dicha inobservancia resulta en el vicio inevitable del acto administrativo.

De acuerdo con lo antes mencionado podemos inferir que el procedimiento de determinación de responsabilidades está sujeto al principio de legalidad y, por consiguiente, las entidades estatales deberán obrar de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales que haya previsto el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para el desarrollo de sus competencias.

Una vez que hemos determinado que la administración pública se rige al principio de legalidad y al COA, es momento de preguntarnos, si la inobservancia los plazos y términos<sup>21</sup> establecidos dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades señalados por la LOCGE, constituyen la nulidad absoluta del acto administrativo; para tal efecto dividiré mis análisis en tres etapas, cada una correspondiente a los plazos y términos establecidos por la LOCGE, aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidades.

#### **a) Aprobación del informe**

La primera etapa corresponde al tiempo que tiene la Contraloría para recoger los resultados obtenidos del proceso de auditoría mejor conocido como examen especial, el cual de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la LOCGE deber ser aprobado en el término improrrogable de ciento ochenta días por el Contralor General del Estado uno de sus delegados, término el cual es contabilizado desde la emisión de la orden de trabajo (inicio del examen especial). Pero queda por cuestionarnos si el órgano competente pierde la competencia después de este término y si a causa de este hecho el acto administrativo es nulo;

---

<sup>21</sup> LOCGE, arts. 26, 56 y 71.

para nuestra suerte esto ha sido desarrollado de forma clara por los máximos órganos de justicia ordinaria y constitucional, es decir la Corte Nacional y la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, como veremos a continuación.

- **Fallo de Triple reiteración emitido por la Corte Nacional, Resolución No. 10-2021**

Mediante Resolución N.º 10-2021 de 12 de enero de 2021, la Corte Nacional, en razón de las Resoluciones N.º 79-2021, 241-2021 y 256-2021 ha desarrollado el siguiente precedente jurisprudencial obligatorio:

“Art. 3.- Declarar como PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL OBLIGATORIO, el punto de derecho que contiene la siguiente regla:

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

- **Corte Constitucional sentencia N.º 157-18-SEP-CC, dentro del caso N.º 1897-17-EP**

*“Resolución del problema jurídico*

*La sentencia dictada el 7 de junio de 2017, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N° 01237-2016, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?*

*[...] Conforme se constata, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia expresó que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece el plazo fatal de un año para que el organismo de control apruebe el informe de auditoría desde la fecha en que se emitió la orden de trabajo correspondiente; consecuentemente,*

si la Contraloría General del Estado no aprueba el respectivo informe de auditoría dentro de este plazo pierde su facultad de control. Bajo tal afirmación jurídica, la Sala de Casación concluyó que no existió errónea interpretación de la norma jurídica presuntamente infringida, por lo tanto, rechazó el cargo formulado. Con relación a la argumentación jurídica expuesta por el órgano judicial, resulta pertinente citar el contenido del artículo 26 -en ese entonces vigente- de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

...Art. 26.- Informes de auditoría y su aprobación.- Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado y serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado y enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas...

Una vez correlacionados los razonamientos de la sentencia impugnada con el contenido de la norma jurídica, 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 jurídica, en razón que garantizaron la previsibilidad de las actuaciones del ente de control, al asegurar que observen la normativa previa, clara y pública, establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. [...]

Finalmente, los operadores de justicia, en base a la argumentación jurídica expuesta en los cinco considerandos adoptan la decisión final respecto al caso concreto, en la cual, resolvieron rechazar el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado y, en consecuencia, no casar la sentencia recurrida.

En consecuencia, en virtud de las consideraciones antes anotadas, la Corte Constitucional constata que, en el presente caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en función que los razonamientos esgrimidos en la sentencia impugnada fueron formulados acorde a

la naturaleza del recurso de casación y conforme a las competencias asignadas a los jueces nacionales durante la fase de resolución de este recurso de naturaleza extraordinaria. En efecto, el órgano judicial realizó el análisis de legalidad respecto de la sentencia recurrida en correlación con los fundamentos jurídicos esgrimidos por el casacionista en el escrito contentivo del recurso de casación. [...]

En consecuencia, en virtud de las consideraciones antes anotadas, la Corte Constitucional constata que, en el presente caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en función que los razonamientos esgrimidos en la sentencia impugnada fueron formulados acorde a la naturaleza del recurso de casación y conforme a las competencias asignadas a los jueces nacionales durante la fase de resolución de este recurso de naturaleza extraordinaria. En efecto, el órgano judicial realizó el análisis de legalidad respecto de la sentencia recurrida en correlación con los fundamentos jurídicos esgrimidos por el casacionista en el escrito contentivo del recurso de casación. Así pues, en atención al principio dispositivo, el órgano judicial atendió a efectos de dar respuesta a todos los cargos formulados por el recurrente en contra de la sentencia de instancia, en la medida que se pronunció sobre el cargo de falta de motivación respecto a la infracción del artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República, deducida al amparo del caso 2 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, así como también, respecto a la infracción por errónea interpretación de los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Finalmente, cabe recalcar que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no transgredió el derecho a la seguridad jurídica, cuando determinó que en la sentencia recurrida no existió errónea interpretación del artículo 26 - en ese entonces vigente - de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, toda vez que, este pronunciamiento fue emitido en estricta observancia del contenido establecido en la norma jurídica de control, garantizando, de este modo, que se respete la normativa previa, clara y pública contenida en el ordenamiento jurídico.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, expide la siguiente:

SENTENCIA



1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.<sup>22</sup>

Tanto la Resolución N.º 10-2021 del 12 de octubre de 2021, como la sentencia N.º 157-18-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, determinan una línea argumental común, siendo está que el pronunciamiento por parte del ente de control por fuera del término establecido en el artículo 26 de la LOCGE supone un vicio de nulidad absoluto al acto administrativo producto de la determinación de responsabilidades.

#### **b) De la resolución que confirma la predeterminación de responsabilidades**

Una vez que el informe ha sido debidamente aprobado y dando continuidad al procedimiento de determinación de responsabilidades, le corresponde a la CGE emitir el oficio de predeterminación de responsabilidades en cualquiera de sus clases, este oficio debe ser notificado al administrado, para que este en razón del principio de contradicción aporte sus elementos y argumentos de descargo, una vez presentados dichos descargos, si la CGE considera que la argumentación y carga probatoria justifican la responsabilidad atribuida se desvanece la responsabilidad, caso contrario está se confirma total o parcialmente.

Una vez emitido el oficio de predeterminación de responsabilidades y calificada la oposición del administrado, le corresponde al ente de control confirmar la responsabilidad y emitir la resolución correspondiente, dicha resolución pone fin al procedimiento de determinación de responsabilidades por cuanto la mencionada constituye el acto administrativo que va a producir efectos jurídicos sobre el o los administrados. Ahora bien, respecto a la emisión de la resolución que determina responsabilidades, también está sujeta al principio de preclusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 de la LOCGE, el cual establece lo siguiente:

Art. 56.-Contenido de las resoluciones y plazo para expedirlas. -La resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación.

---

<sup>22</sup> Lo subrayado me pertenece

Como vemos el mencionado artículo establece que la Contraloría tiene 180 días plazo para emitir la resolución que confirma la predeterminación de responsabilidades, plazo el cual es contabilizado desde el día siguiente a la notificación de la predeterminación; respecto de dicho plazo la Corte Nacional ha emitido la Resolución N.º 12-2021 la cual desarrolla el siguiente criterio jurisprudencial obligatorio:

- Fallo de Triple reiteración emitido por la Corte Nacional, Resolución No. 12-2021

“Art. 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho:

El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.”

Como vemos la Corte Nacional por segunda ocasión reitera su criterio en razón al principio de preclusión, por cuanto establece que el plazo establecido en el artículo 56 supone un plazo fatal, de obligatorio cumplimiento; así mismo establece que la inobservancia de dicho plazo supone la caducidad de la competencia del ente de control, lo cual vicia de nulidad el procedimiento y consecuentemente el acto administrativo.

Cabe resaltar que tanto la Contraloría General del Estado en sede administrativa, como el Tribunal Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a observar y aplicar de forma directa la jurisprudencia emitida por la Corte Nacional, en especial cuando el precedente jurisprudencial es emitido a través un fallo de triple reiteración, el cual de

acuerdo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene fuerza de ley; por lo tanto ya sea en sede administrativa o judicial, se debe declarar de oficio o a petición de parte la caducidad de la potestad determinadora de la CGE, en garantía al principio de legalidad y al derecho de seguridad jurídica establecidos en la Constitución, en los casos que se haya pronunciado por fuera de la competencia en razón del tiempo.

### **c) Caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado**

Como mencionamos en el inicio de este trabajo la Contraloría General del Estado al formar parte la administración pública, cuenta con un conjunto de facultades y potestades, las cuales son otorgadas por la Constitución y la ley, parte de esas facultades es la facultad determinadora, que si bien la terminología pertenece al Derecho Tributario la hemos usado de símil en este trabajo.

El ejercicio de la facultad determinadora de la Contraloría se materializa a través del procedimiento de determinación de responsabilidades, el cual ha sido regulado por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ahora bien, esta facultad es limitada en diversos aspectos, parte de estos es el principio de preclusión y de legalidad, el cual a más de lo establecido en los artículos 26 y 56 de la LOCGE, prevé la caducidad o mejor conocida como prescripción en la doctrina de la facultad determinadora, la cual básicamente consiste en que la Contraloría pierde la competencia en razón del tiempo de forma indefinida para pronunciarse sobre los hechos realizados por los servidores públicos que acarren responsabilidad, es decir pierden el derecho y la acción para determinar responsabilidades de forma definitiva.

Lo antes mencionado ha sido contemplado en el Capítulo 6 dentro el artículo 71 de la LOCGE la cual establece:

#### “CAPÍTULO 6

#### CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Art. 71.-Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado. -La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las

actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.”

Con respecto a esta disposición normativa cabe citar a Marco Morales (2009) el cual expresa que la inactividad material de la Administración dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico, hecho jurídico al cual la ley le confiere efectos jurídicos por la aplicación del silencio administrativo, origina en nuestra legislación, un derecho subjetivo autónomo lo que implica de igual manera, la pérdida de competencia del órgano resolutor al no haberse pronunciado en los plazos previstos en la norma.

De la misma forma tanto la Corte Nacional como la Corte Constitucional se han pronunciado respecto al plazo establecido en el artículo 71 de la LOGGE, de conformidad con lo siguiente:

- **Sentencia de casación de la Corte Nacional de Justicia: Resolución N.º 903-2017**

Dentro de este caso la Contraloría General del Estado, presentó recurso de casación de la sentencia emitida dentro del juicio N.º 17811-2016-01694, recurso el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual a través de sentencia de 07 de junio de 2017 resolvió:

“QUINTO.- Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el

caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República. Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General del Estado, conforme el Art. 71 de la Ley Ibídem, para determinar responsabilidades civiles, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener competencia en el caso concreto, para determinar responsabilidades civiles culposas. La institución procesal de la caducidad no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la LOCGE, dado que si así fuese simplemente tal plazo de caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar órdenes de trabajo sucesivas sin límite, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica. Al respecto la doctrina es muy clara: "Es un modo de extinguirse anormalmente un procedimiento administrativo o jurisdiccional como consecuencia de la falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley, cuyos efectos se producen de manera directa y automática y no admite interrupción ni suspensión alguna. La caducidad se compone de elementos: la no actividad y el plazo. La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para ejercer la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada de oficio, sin otro trámite que la comprobación del vencimiento del plazo señalado por la ley.". Hernán Jaramillo Ordóñez, y Pablo Jaramillo Luzuriaga, La Justicia Administrativa, (Loja: Offset Grafimundo, 2014), 76.

SEXTO.- Ciertamente, como mencionan los jueces distritales en la sentencia impugnada, el acto sujeto a examen fue la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento del contrato para la construcción de la primera etapa del

complejo turístico "La Isla" suscrito el 18 de diciembre de 2007, las garantías referidas estaban vigentes hasta el 12 de abril de 2008, por lo que al 22 de agosto de 2014 cuando se emitió la Resolución N° 5969, notificada el 18 de noviembre de 2014 sobrepasó ampliamente el plazo de cinco años que tenía en su momento la Contraloría General del Estado para pronunciarse, de acuerdo a lo señalado en el artículo 71 de la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado entonces vigente. En razón de todo lo indicado y sin que sean necesarias 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 Directora de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado y delegada del Contralor General del Estado, y en consecuencia no casa la sentencia de 22 de mayo de 2017, 15h13, expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Notifíquese, devuélvase y publíquese.”

- **Sentencia de casación de la Corte Nacional de Justicia: Resolución N° 584-2017**

CUARTO.- Efectivamente, como se menciona en la sentencia impugnada: "7.9.4.- La caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la Ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones, puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución, de modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, el cual consulta en interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República. Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General

del Estado, conforme el Art. 71 de la Ley Ibídem, para determinar responsabilidades civiles, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener COMPETENCIA, para determinar responsabilidades civiles culposas...". Es necesario considerar también respecto a la institución procesal de la caducidad que la misma no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles, por órdenes de trabajo sucesivas, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la LOCGE; dado que simplemente tal plazo de caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar órdenes de trabajo sucesivas sin límite, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica. Al respecto la doctrina es muy clara: "Es un modo de extinguirse anormalmente un procedimiento administrativo o jurisdiccional como consecuencia de la falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley, cuyos efectos se producen de manera directa y automática y no admite interrupción ni suspensión alguna. La caducidad se compone de elementos: la no actividad y el plazo. La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para que opere la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada de oficio, sin otro trámite que la comprobación del vencimiento del plazo señalado por la ley.". Hernán Jaramillo Ordóñez, y Pablo Jaramillo Luzuriaga, *La Justicia Administrativa*, (Loja: Offset Grafimundo, 2014), 76.

QUINTO.- Ciertamente, como lo mencionan la y los jueces distritales en la sentencia impugnada, resulta claro que desde el período de examen especial realizado por la Contraloría General del Estado a partir del 1 de enero de 2006 al 31 de agosto de 2008, y la fecha de expedición del acto administrativo impugnado que determinó en su contra responsabilidad civil culposa por el monto de U.S. \$ 2.031.780,39, constante en la Resolución 5915, de 8 de julio de 2014, han transcurrido más de los 5 años que tenía en su momento la Contraloría General del Estado para determinar posibles responsabilidades civiles solidarias en contra de la ex Directora Financiera de Rentas, por supuestamente no haber realizado un adecuado control de las tarifas fijadas para el cobro de la tasa de seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, y por consiguiente conforme el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado caducó la facultad que tenía la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles en contra de la funcionaria pública mencionada. Siendo por tanto correcto que en la sentencia distrital se declare la nulidad de la Resolución Nro. 0000622-DRR de 3 de febrero de 2016 suscrita por el Subcontralor General del Estado y Resolución No. 5915, de 8 de julio de 2014

expedida por la Directora de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado [...] Una vez que se ha constatado que en el presente caso ha operado la caducidad de la facultad determinadora de la CGE conforme el artículo 71 de su propia Ley Orgánica, resulta innecesario para esta Sala Especializada seguir analizando los otros casos alegados por la institución recurrente, por tanto 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 el Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas, delegado del Contralor General del Estado, y en consecuencia no casa la sentencia de 13 de diciembre de 2016, 10h48, expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Notifíquese, devuélvase y publíquese.

De los precedentes jurisprudenciales antes mencionados podemos observar que la facultad determinadora que posee la Contraloría General del Estado debe ser ejercida conforme las disposiciones que regulan sus competencias, en este caso la competencia en razón del tiempo, está sujeta a lo dispuesto en el artículo 71 de la LOCGE el cual establece que facultad determinadora de la CGE para determinar responsabilidades prescribe o caduca en el plazo de 7 años contabilizados desde la fecha en que el o los servidores públicos hayan realizado las actividades sujetas de responsabilidad, esto representa un límite directo al ejercicio del derecho que posee el órgano para ejercer sus facultades; por cuanto no puede ejercer la facultad determinadora ad infinitum, ya que esto representaría un ejercicio arbitrario de la actividad estatal, por tanto las Resoluciones emitidas por fuera del plazo establecido en el artículo 71 de la LOCGE son nulas de pleno derechos, por cuanto vulnera el principio de legalidad, seguridad jurídica y normas conexas.

Una vez que hemos analizado los precedentes jurisprudenciales y los artículos 26, 56 y 71 de la Ley Orgánica la Contraloría General del Estado podemos llegar a 3 conclusiones.

La primera es que la facultad determinadora de la Contraloría como toda la actividad de la administración pública se sujeta al principio de legalidad y por ende a las disposiciones que regulan y limitan su actividad; dentro del presente caso la CGE se encuentra regida a la ley que regula su materia, la LOCGE; la cual establece sus competencias, mismas que deberán ser desarrolladas en el marco de la ley, y sus fines, caso contrario el ente de control estaría ejerciendo un ejercicio arbitrario de sus facultades.



Como segunda conclusión podemos determinar que el procedimiento de determinación de responsabilidades desarrollado por la LOCGE, puede ser definido como el conjunto de pasos concatenados a los cuales se les denomina según la doctrina moderna como “actos administrativos preparatorios”, los cuales son necesarios para llegar a la emisión del acto administrativo definitivo, ahora bien, el legislador ha determinado que para ciertas fases del procedimiento deben existir plazo y términos específicos a través de los cuales la CGE pueda accionar y ejercer su derecho a determinar responsabilidades, dichos plazos han sido contemplados en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE correspondientemente, los cuales según el COA y la jurisprudencia citada en literales anteriores, suponen plazos improrrogables, a los cuales la Contraloría debe dar cumplimiento de forma obligatoria, el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 26, 56 y 71 ibidem supone un vicio no subsanable del acto administrativo, por cuanto vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica, lo cual provoca directamente la vulneración de los derechos de los administrados.

El tercer y último punto guarda estricta relación con los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Nacional y la Corte Constitucional los cuales establecen que la Contraloría no puede desconocer los plazos y términos establecidos en una determinada norma, en razón de que su actividad administrativa inicia y finaliza por sus competencias; en este caso los plazos establecidos dentro del procedimiento administrativo son improrrogables y suponen un límite al ejercicio de la facultad determinadora de la CGE.

La inobservancia de las disposiciones que limitan el ejercicio de las competencias (en razón del tiempo) de la CGE, suponen un vicio insubsanable del acto administrativo, lo cual produce su nulidad inmediata, pero no solo al acto administrativo, sino también al procedimiento de determinación de responsabilidades, por cuanto los plazos y términos establecidos en los artículos 26 y 56 de la LOCGE, suponen plazos fatales, cabe mencionar que en ambos casos se produce la caducidad de las facultades, más no la prescripción, lo que significa que el ente de control podrá iniciar el procedimiento nuevamente esto por su puesto si la CGE se encuentra dentro del plazo de siete años que tiene para determinar responsabilidades de acuerdo como lo establece el artículo 71 de la LOCGE. Sin embargo, en el caso del plazo establecido en el artículo 71 de la LOCGE el efecto es diferente y más severo, ya que, si el ente de control emite un acto administrativo como producto del procedimiento de responsabilidades posterior a los siete años contados desde las actuaciones

del administrado, este es nulo de forma definitiva, por cuanto ha prescrito el ejercicio facultad determinadora.

## **2. Mecanismos de impugnación en sede administrativa de la Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado**

Como hemos mencionado reiteradamente en este trabajo, el Código Orgánico Administrativo es el encargado de regular el ejercicio de la función administrativa de los órganos que conforman el estado, entendemos entonces que será aplicable para las instituciones y organismos descritos en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, entre los cuales figura la Contraloría General del Estado en razón de que este organismo fue creado por la propia Constitución<sup>23</sup>, ergo forma parte del sector público y consecuentemente le son aplicables las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo.

En relación a lo antes mencionado cabe señalar lo dispuesto en el artículo 134 del COA en lo que respecta al procedimiento administrativo, el cual establece: que las reglas contenidas en este Título se aplican al procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que no afecte a las normas especiales que rigen su provisión. *No se aplicarán a los procedimientos derivados del control de recursos públicos.*<sup>24</sup>

Podemos inferir entonces que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es la encargada de regular los mecanismos de impugnación de naturaleza administrativa, por lo que a continuación analizaremos los mecanismos previstos en la mencionada ley.

Anteriormente habíamos señalado que la Contraloría General del Estado a través del procedimiento administrativo podía determinar 3 tipos de responsabilidades: responsabilidad administrativa (multa), civil culposa (glosa) y orden de reintegro; la LOCGE ha previsto para los dos primeros tipos el recurso de revisión como mecanismo de impugnación de las resoluciones (actos administrativos) producto del procedimiento de responsabilidades, mientras que para la orden de reintegro ha previsto únicamente lo que se conoce como reconsideración de la orden de reintegro.

---

<sup>23</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, art. 211.

<sup>24</sup> Énfasis añadido.

Respecto a esto cabe mencionar que el artículo 60 de la LOCGE<sup>25</sup> es claro, en razón de que establece que solamente se puede interponer recurso de revisión únicamente sobre las resoluciones por concepto de multas y glosas, dejando constancia expresa de que el recurso de revisión no se podrá interponer en contra de las resoluciones por concepto de órdenes de reintegro. Así entonces únicamente existen métodos de impugnación respecto de las multas y glosas emitidas a través de resolución por parte de la Contraloría General del Estado.

## 2.1. Recurso de revisión

El recurso de revisión como mencionamos previamente forma parte de los mecanismos de impugnación en contra de los actos administrativos contemplados en la LOCGE, este tiene como fin promover el control de legitimidad de los actos emitidos por la administración pública, el cual de acuerdo con Dromi (1897, pág. 54 y 55) es el derecho que se ejerce con el objeto de defender un derecho sustancial. Frente a este derecho, surge el deber jurídico de la administración de revisar su acto para así modificarlo o anularlo. El recurso, entonces, es el mecanismo a través del cual la administración puede revisar aquellos actos que hayan causado perjuicio en los derechos subjetivos de los administrados.

El recurso de revisión establecido en el artículo 60 de la LOCGE, tiene como objetivo revisar las resoluciones originales emitidas por el órgano de control, según Secaira (2013, pág. 88) el recurso de revisión es la revaluación que puede realizar la autoridad jerárquicamente superior de un determinado órgano administrativo; en razón a esto y lo dispuesto en el artículo 61 de la LOCGE podemos inferir que el recurso de revisión se lo plantea ante la propia Contraloría, artículo el que, a su vez establece que se deberá interponer el recurso de revisión en el plazo de 60 días, los cuales serán contabilizados desde el día siguiente a la notificación de la resolución.

Cabe mencionar que, a diferencia de los recursos administrativos generales, el recurso de revisión es de carácter extraordinario debido a que procede con carácter excepcional por

---

<sup>25</sup> Art. 60.-Procedencia del recurso de revisión.- Con excepción de las órdenes de reintegro, la Contraloría General del Estado revisará las resoluciones originales que expida, en todo lo concerniente a la determinación de responsabilidad civil culposa [...]

causales taxativamente determinadas por la ley; dichas causales particulares han sido establecidas en el artículo 60 de la LOCGE de acuerdo con el siguiente detalle:

1. Cuando las resoluciones originales hubieren sido expedidas con evidente error de hecho o de derecho, que apareciere de los documentos que constan en el propio expediente o de disposiciones legales expresas;
2. Cuando después de haber sido expedida la determinación de responsabilidad civil culposa, se tuviere conocimiento de documentos ignorados al tiempo de dictar la resolución correspondiente;
3. Cuando en la determinación de responsabilidad civil culposa, se hubieren considerado documentos falsos o nulos, declarados en sentencia ejecutoriada, anterior o posterior a la resolución recurrida; y,
4. Cuando se estableciere que para expedir la resolución que es materia de la revisión, hayan mediado uno o varios actos, cometidos por los servidores públicos de la Contraloría General del Estado, tipificados como delitos y así declarados en sentencia ejecutoriada.

Estas son las únicas causales por las cuales cabe de forma taxativa el recurso de revisión, una vez que el recurso ha sido elaborado sobre la base de las causales establecidas en el artículo 60 de la LOCGE, le corresponde al órgano de control emitir su pronunciamiento favorablemente o a su vez negar el recurso expresamente o tácitamente, tal como lo menciona el artículo 61 ibidem:

Art. 61.-Calificación del recurso de revisión. – [...] En el plazo de treinta días, contado a partir de la interposición del recurso, se analizará que los fundamentos expuestos por el peticionario guarden conformidad con las causales previstas en el artículo anterior. Si la prueba acompañada es pertinente y, fuere procedente el recurso, se dispondrá mediante providencia el otorgamiento del mismo; particular que será notificado al recurrente y, de haberlos, a los demás sujetos comprendidos en la resolución original objeto de la revisión.

Esto quiere decir, que en el plazo de 30 días la CGE deberá exponer de forma motivada las razones por las cuales niega o acepta el recurso, en caso de que proceda con la aceptación

deberá declarar nula la resolución conforme a derecho ya sea de forma total o parcial. Sin embargo, cabe mencionar que existe una excepción a esta regla, como veremos más adelante.

## **2.2. La denegación tácita dentro del procedimiento administrativo**

Anteriormente señalé que, frente al recurso de revisión presentado en contra de una resolución, existen dos posibilidades, la negación o aceptación expresa del recurso, esto eventualmente conlleva a la confirmación o nulidad de la resolución correspondiente; sin embargo, en la práctica la Contraloría General del Estado no emite respuesta alguna y recurre a la inacción o falta de pronunciamiento en lo que respecta a los recursos de revisión elevados a conocimiento de la Dirección de Recursos de Revisión, como producto de esta falta de contestación, opera la denegación tácita o mejor conocida como silencio administrativo negativo, el cual se encuentra contemplado en la LOCGE.

Esta figura característica del derecho administrativo ha sido incorporada al COA a través del artículo 207 el cual establece que: “los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva”, es decir la administración tiene un plazo de 30 días para responder las peticiones de los administrados, caso contrario se entenderán por concedidas, esto es mejor conocido como un acto administrativo presunto; en esta misma línea argumentativa Álvaro Garzón (2015) establece que el silencio administrativo es un instituto que crea un acto administrativo, por negligencia de la actividad administrativa para pronunciarse sobre el derecho de petición en sentido lato, bien por una petición inicial como acto introductorio del procedimiento administrativo, que espera una actividad administrativa que culmina en un acto administrativo. (pág. 88)

Entonces podemos llegar a la conclusión de que el silencio administrativo es la falta de pronunciamiento de la administración pública frente a una petición concreta del administrado, la misma que produce un acto administrativo presunto el cual concede la petición inicial.

A pesar de que el artículo 207 del COA establece el silencio administrativo positivo como norma general, la ley especial de la Contraloría ha previsto el mismo mecanismo análogo, pero con un efecto contrario, el cual en lugar de suponer la favorabilidad de la petición

realizada por el administrado, la niega tácitamente, esta clase de silencio administrativo es denominado silencio administrativo negativo y ha sido desarrollado en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado bajo los siguientes términos:

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

Como vemos, el artículo establece que la Contraloría debe pronunciarse a través de resolución sobre las impugnaciones relativas a la responsabilidad civil, administrativa y las órdenes de reintegro, pese a esto, la falta de pronunciamiento respecto de las impugnaciones elevadas a revisión y reconsideración del órgano de control produce la denegación tácita del recurso, es decir no se necesita pronunciamiento alguno por parte del ente de control para negar el mismo.

Es importante resaltar que en la práctica, la denegación tácita es un mecanismo informal que utiliza el ente de control para negar las impugnaciones administrativas, a través del cual sin avocar conocimiento o pronunciamiento niega cualquier recurso elevado a su conocimiento; esto representa un ejercicio arbitrario de la potestad revisora, pues la Contraloría simplemente puede abstenerse de revisar un recurso y el mismo se considerará nulo pasado el plazo establecido en el artículo 85 de la LOCGE.

### **3. Efectos de la denegación tácita sobre los administrados**

Hemos visto a breves rasgos en qué consiste la denegación tácita establecida, y como la Contraloría General del Estado ha estandarizado el uso de esta figura frente a la interposición de los recursos previstos para los administrados; especialmente en lo que se refiere a las impugnaciones realizadas sobre la base del recurso de revisión y a las reconsideraciones de órdenes de reintegro, por lo tanto resulta un tanto perjudicial para el administrado que el último recurso que pueda llegar a interponer sea negado tácitamente debido a la inacción de

la Contraloría, especialmente cuando consideramos que en ambos casos es lo último que procede ante la resolución que confirma la determinación de responsabilidades.

Considerando que la CGE tiene como fin el control de la utilización de los recursos estatales<sup>26</sup>, resultaría incongruente que el órgano de control en el desarrollo de sus actividades, especialmente cuando se tratan de actos administrativos nulos, no haga uso de lo establecido en el artículo 85 de su ley especial (silencio administrativo negativo), por cuanto no existe un condicionamiento o un límite a la utilización de la denegación tácita, esto significa que la CGE tiene libre criterio para decidir si admite a trámite o no los recursos previstos en su ley, lo cual representa un ejercicio arbitrario de sus facultades y una omisión directa a sus fines institucionales.

Esta realidad representa una situación gravosa para los administrados, porque en primer lugar genera incertidumbre, dado que una vez presentado el recurso de revisión o reconsideración de la orden de reintegro, la Contraloría podrá o no pronunciarse respecto de dichos recursos; esto cobra aún más relevancia cuando la CGE utiliza la denegación tácita cuando los mecanismos de impugnación son interpuestos sobre la base de un acto administrativo nulo, en especial cuando lo es de puro derecho, lo cual significa una vulneración directa a la garantía a la seguridad jurídica, por cuanto el ente de control omite sus fines y las disposiciones a las que está sujeto, conforme lo ha mencionado reiteradamente la Corte Nacional y Constitucional en los casos de las resoluciones emitidas sin competencia en razón del tiempo.

En el caso antes mencionado resulta grave la inacción de la Contraloría, en razón que de acuerdo con el principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, le corresponde desarrollar su actividad con el fin de alcanzar el bien común, lo cual se traduce directamente al respeto de los derechos y garantía de los mismos, por lo cual negar tácitamente una resolución nula de pleno derecho, como en el caso de las resoluciones emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo, resulta una vulneración al ordenamiento jurídico ecuatoriano, por cuanto le corresponde a la CGE aplicar las normas establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como también respetar y hacer respetar los derechos de los administrados.

---

<sup>26</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, art. 211.

Así evidenciamos dos efectos principales respecto de los mecanismos de impugnación previstos en la LOCGE, el primero es dado por la ineficacia que supone los recursos existentes en contra de las resoluciones nulas, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 85, por cuanto la CGE podrá de forma arbitraria aceptar a trámite o no dichos recursos, lo cual como consecuencia provoca que el acto administrativo cause estado lo cual conlleva al agotamiento de recursos administrativos. Como segundo punto y no menos importante, es que producto de esa falta de pronunciamiento, el administrado conforme y sobre la base de sus derechos y expectativas razonables, espera el pronunciamiento del ente de control, el cual en la práctica debido a lo establecido en el artículo 85 de la LOCGE nunca es emitido, lo cual provoca que el administrado nunca interponga la acción jurisdiccional o mejor conocida como contenciosa administrativa, por cuanto su expectativa ante un acto nulo es que la CGE se apegue a la constitución, la ley y la jurisprudencia para que lo declare como tal, sin necesidad de acudir a un órgano jurisdiccional, así entonces el término máximo establecido por el COGEP para interponer la acción contenciosa administrativa fenece, y por ende los efectos del acto son ejecutables.

### **Capítulo Tercero**

#### **Autotutela de los actos administrativos nulos emitidos por la CGE**



## 1. La potestad revisora de los actos administrativos

En la primera parte de este trabajo establecimos que todos los órganos públicos poseen diferentes potestades dependiendo de la naturaleza de sus competencias, entendiendo a éstas como la parcela del poder público general, totalmente juridificada, funcionalizada al servicio de fines concretos y fraccionada en dosis medibles (Cuétara, 2017). Así mismo se ha concluido que producto de este poder público general, la Contraloría General del Estado tiene entre otras, la potestad o facultad determinadora; de este mismo modo el mencionado órgano ha sido investido con un conjunto de potestades provenientes de las disposiciones constitucionales y de los principios generales del derecho; producto de estas surge el principio de autotutela de la administración pública, del cual se desprende la potestad revisora o de revisión, sin considerar baladí a las demás potestades en el ordenamiento jurídico; por estar directamente relacionado con el problema en cuestión analizaremos el mencionado principio que deriva en la potestad revisora, debido a que abordar todas aquellas potestades otorgadas a la CGE desviaría el tema central de este trabajo.

También de manera previa habíamos desarrollado varios principios aplicables a la administración pública en especial a la Contraloría General del Estado y sus procedimientos administrativos, los cuales se realizan en razón a sus atribuciones y competencias; entre estos principios encontramos el principio de autotutela de la administración pública, el cual citando nuevamente a Santonfímio (2019,pág. 35) la define como una figura exótica dentro del Estado de derecho, en lo que respecta a la admisión constitucional y legal de poderes superiores de los entes públicos con funciones administrativas, los cuales rompen el estricto principio de igualdad, otorgándole a los actores públicos la posibilidad de declarar y ejecutar unilateralmente el derecho frente a los administrados, con el propósito de otorgarle relevancia y ejecutoria a las decisiones administrativas, sin la necesidad de acudir para estos efectos a los estrados judiciales.

Tomando una diferente aproximación Villacreses (2019, pág. 229) establece que el principio de autotutela es un privilegio o una prerrogativa que tiene la Administración Pública con relación a cualquier persona para ejecutar y hacer cumplir sus decisiones sin necesidad de un juicio declarativo, esto es, sin necesidad de acudir ante un juez.

Una vez que hemos establecido en que consiste el principio de autotutela de la administración pública, nos queda por determinar en qué consiste esta potestad, o al menos como es aplicable o como lo aplica la CGE; la potestad revisora consiste en que las administraciones públicas podrán revisar de oficio o a petición de parte su actividad, en especial en lo que se refiere a los actos administrativos o actos propios, en los casos que estos hayan sido emitidos con un evidente error de derecho o de puro derecho, los cuales contravengan de forma directa las disposiciones legales y constitucionales, con el fin de que dichas actuaciones sean declaradas nulas.

Esto ha sido directamente materializado en el COA, en la Sección Tercera del Capítulo Primero referente a la nulidad del acto administrativo, de acuerdo con los siguientes términos:

Art. 106.-Declaración de nulidad. Las administraciones públicas anularán de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión.

La persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo.

La o el interesado que se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en el ordenamiento jurídico, puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo, aunque no haya comparecido al procedimiento administrativo, previamente.

Como vemos, la potestad de revisora o de revisión de acuerdo con el COA se materializa directamente cuando los órganos estatales, a través del control legal de sus actos propios declaran nulos sus actos administrativos, en otras palabras, cuando uno de los órganos estatales se encuentra o se haya sido elevado a su conocimiento un acto administrativo nulo, le corresponde declararlo como tal, por cuanto contraviene el ordenamiento jurídico.

Esto tiene relación directa con el principio de juridicidad o de legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución y el artículo 14 del COA, los cuales establecen que, entre otras, la administración pública estará sometida a la Constitución, las leyes y la jurisprudencia aplicable; así mismo esto tiene relación directa con el principio de interdicción

de la arbitrariedad<sup>27</sup> y el principio de control, los cuales establecen que los organismos que conforman el sector público, velarán por el respeto al principio de juridicidad y deberán emitir sus actos conforme al mismo, sin que esto implique un menoscabo a las competencias establecidas en la normativa correspondiente.

Por lo tanto, en primer lugar, las administraciones públicas deben actuar conforme al principio de legalidad y deberán aplicar tales disposiciones en el desarrollo de sus competencias, lo que, consecuentemente, conlleva a que la manifestación de la voluntad de la administración pública y subsiguientemente sus actos administrativos deben estar sometidos al ordenamiento jurídico.

En tal razón y retomando lo establecido en el artículo 106 del COA, observamos que la potestad revisora consiste en el examen que realiza determinado órgano para verificar que sus actos hayan sido emitidos conforme a derecho, en razón a esto podemos determinar que, los actos que sean emitidos conforme a una o más causales de nulidad establecidas en el artículo 105 del COA deberán ser declarados nulos, ya sea de oficio o a petición de parte, por el órgano correspondiente esto incluye los actos emitidos sin competencia.

En esta misma línea cabe mencionar lo dispuesto por el Procurador General del Estado a través su criterio emitido por medio del Oficio PGE N.º 00982 de 5 de octubre de 2018, el cual establece:

“De la lectura de los artículos 105 y 106 del COA, se desprende que existen causales específicas de nulidad del acto administrativo y que el acto administrativo nulo no es convalidable, así como tampoco el acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición. La nulidad puede ser declarada por la administración pública a petición de parte, a través de la interposición de una reclamación o un recurso, y de propia iniciativa, mediante el ejercicio de la potestad de revisión de oficio.”

---

<sup>27</sup> Ecuador, Código Orgánico Administrativo, art. 18.

Debido a que el enfoque de este trabajo reside las resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado y la nulidad de éstas cuando han sido emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo, es preciso señalar nuevamente las disposiciones del COA y el principio referente a la preclusión de las etapas del procedimiento de determinación de responsabilidades; por un lado, el principio de preclusión establece que cuando una norma a determinado ciertos plazos o términos para accionar o ejercer un derecho, este debe ser observado en todo momento por la administración pública, su inobservancia vicia de nulidad el acto administrativo; extrapolando esto a las disposiciones COA observamos que de acuerdo al numeral 3 del artículo 105, el acto administrativo es nulo cuando es emitido por fuera de la competencia en razón del territorio, materia y tiempo.

Anteriormente ya habíamos establecido que una de las causales de nulidad del acto administrativo es la expedición del mismo por fuera de la competencia en razón del tiempo, y tomando de base esta causal y la jurisprudencia de la Corte Nacional concluimos que los plazos previstos en los artículos 26, 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado son plazos improrrogables los cuales deben ser observados por el órgano de control de forma obligatoria; entendiéndose que la inobservancia de dichos plazos vicia al acto administrativo de nulidad absoluta o mejor conocida como de pleno derecho.

Pero a pesar de que hemos establecido que las resoluciones emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo son nulas, es pertinente preguntarnos en qué grado se aplican las disposiciones del COA a la Contraloría. De la lectura del artículo 1 del código ibidem observamos que el COA es aplicable a todos los órganos que conforman el sector público, salvo por el libro segundo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134, el cual establece que no se aplicará este libro a los procedimientos derivados del control de recursos públicos; es decir al procedimiento de determinación de responsabilidades, sin embargo, las demás disposiciones del COA son totalmente aplicables a la Contraloría.

Así entonces al determinar que las disposiciones del COA son aplicables a la CGE con excepción del libro segundo; podemos concluir que la Contraloría General del Estado al igual que las demás entidades públicas, está investida con la potestad revisora establecida en el artículo 106 del COA, y por ende está facultada para revisar sus actos y declararlos nulos en los casos en que se configure dicha nulidad, ya sea de oficio o a petición de parte.

## 2. La revisión de oficio

Ha quedado sentado en el capítulo anterior que la Contraloría General del Estado en razón del principio de juridicidad o mejor conocido como principio de legalidad, le son aplicables ciertas disposiciones del COA, entre estas, lo que respecta a la potestad revisora establecida en el artículo 106 del mencionado código, en tal sentido, es pertinente preguntarnos, de qué forma o a través de qué mecanismo las instituciones públicas como la CGE ejercen la potestad revisora.

El COA dentro del Capítulo Sexto, referente a la autotutela de la legalidad y corrección de los actos, establece la figura denominada revisión de oficio, la cual es definida por el artículo 132 en los siguientes términos:

Art. 132.-Revisión de oficio. Con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada.

De la lectura de este artículo podemos destacar 3 elementos principales, el primero es el carácter de independencia que posee la revisión de oficio, el segundo la calidad en la que este puede ser presentado y tercero la oportunidad que existe para presentarlo.

Ocupémonos del primer elemento, la primera parte del artículo 132 establece que, con independencia de los recursos establecidos en el COA, las entidades estatales podrán revisar de oficio o a petición de parte sus actos administrativos viciados de nulidad, dichos recursos son el de impugnación establecido en el artículo 217 y el recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 232. Tomando en cuenta que el COA prevé únicamente estos dos recursos; podemos concluir que la revisión de oficio opera como una figura independiente, en razón de que el COA no la conceptualiza como un mecanismo de impugnación propiamente dicho, dado que no le otorga dicha naturaleza, entonces, en qué reside la naturaleza de la revisión de oficio?

La naturaleza de la revisión de oficio es ejercer la autotutela la cual de acuerdo con Millar (2003, pág. 96) tiene como fundamento la protección del principio de legalidad, que le

impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho con la finalidad de cautelar el ordenamiento jurídico; así entonces podemos inferir que el recurso de revisión tiene como función la revisión o comprobación de la legalidad de los actos administrativos emitidos por una determinada institución, esto con la intención de declarar el acto administrativo como nulo, que de acuerdo con Jinesta (2013) consiste en el retiro de un acto regular acomodado a derecho, pero que llega a ser inconveniente después de haber sido dictado.

En lo que respecta al segundo elemento, la revisión de oficio si bien tiene como fin la autotutela de los actos administrativos, puede ser realizada a petición de parte o a su vez por la propia entidad, tanto la parte emisora del acto como aquella sobre cual recaen los efectos, pueden solicitar la revisión oficio, siempre y cuando el acto administrativo este viciado de nulidad; pero pese a esto queda por preguntarnos si esta aparente paradoja en la que la misma institución revise algo sobre lo que ya decidió para volver a decidir sobre los mismo tiene sentido.

Refiriéndonos nuevamente a las potestades y respecto a lo antes mencionado, Millar (2003, pág. 96) menciona que el principio de autotutela tiene como fundamento la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho con la finalidad de cautelar el ordenamiento jurídico; entonces observamos que la autotutela o potestad revisora que ejerce un determinado órgano público es ejercida como garantía al principio de legalidad y así mismo el fin que tiene el estado hacia el bien común de los ciudadanos; encontrando así en esta definición solución a la paradoja antes mencionada por cuanto la administración hace una suerte de doble revisión con el propósito de apegarse al principio de legalidad o juridicidad, para de esta forma no solo cumplir con sus fines, sino que adicionalmente garantizar los derechos de las personas.

### **3. La revisión de oficio como mecanismo de impugnación de las Resoluciones de la Contraloría General del Estado**

Previo analizar si la revisión de oficio constituye un método o mecanismo de impugnación efectivo en contra de las resoluciones emitidas por la CGE viciadas de nulidad por haber sido emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo, debemos resaltar nuevamente

ciertos puntos de forma abreviada, como la sujeción de nulidad de las resoluciones emitidas por la CGE y la factibilidad de la CGE para revisar de oficio sus resoluciones.

El primero de estos puntos, es la nulidad de las resoluciones emitidas por la CGE en los casos que estas hayan sido expedidas por fuera de la competencia en razón del tiempo, respecto a esto refirámonos nuevamente al principio de preclusión, el cual establece que si la norma prevé un determinado plazo o término la administración pública está en la obligación a cumplirlo, ahora bien, en lo que respecta al procedimiento de determinación de responsabilidades, tenemos tres escenarios en los que la norma limita el pronunciamiento y el ejercicio de la potestad determinadora de la CGE.

El primero de estos es el término establecido en el artículo 26 de la LOCGE el cual establece que la Contraloría deberá aprobar el informe de auditoría en el término de 180 días improrrogables contabilizados desde el día siguiente a la emisión de la orden de trabajo.

El segundo de estos es el plazo establecido dentro del artículo 56 de la LOCGE el cual determina que la Contraloría tendrá el plazo de 180 días para emitir la Resolución que confirma la responsabilidad, el cual se contabiliza desde la emisión del oficio de predeterminación de responsabilidades.

El tercero y último corresponde a lo establecido en el artículo 71 de la LOCGE el cual establece que el ente de control tendrá el plazo de siete años para determinar responsabilidades, contabilizados desde que hubiesen realizado los hechos.

Ahora bien, anteriormente precisamos que cada uno de estos plazos son improrrogables y el pronunciamiento o ejercicio extemporáneo de la facultad determinadora de la CGE resulta en la nulidad del acto administrativo, o al menos esta es la conclusión mínima a la que podemos llegar si partimos del análisis de los principios analizados en el primer capítulo de este trabajo, es especial en lo que respecta al principio de legalidad<sup>28</sup>, así como también de la lectura y análisis del numeral 3 del artículo 105 del COA, el cual establece que el acto administrativo es nulo cuando ha sido emitido sin competencia en razón del tiempo, este artículo es sumamente preciso y claro, sin embargo, para fundamentar y dar por sentada esta

---

<sup>28</sup> Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 14 del Código Orgánico Administrativo

conclusión, es importante tomar en cuenta la jurisprudencia emitida por los máximos órganos de justicia, los cuales han dejado claro el efecto jurídico que recae sobre las resoluciones emitidas por fuera de los plazos establecidos en la ley.

Aunque parezca reiterativo, es necesario que señalemos nuevamente qué lineamientos jurisprudenciales rigen la inobservancia de los plazos y términos establecidos por la LOCGE dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades:

- a) En lo que respecta al término de 180 días que tiene la CGE para aprobar el informe de auditoría, la Corte Nacional a través del fallo de triple reiteración establecido en la Resolución N.º 10-2021 emite el criterio jurisprudencial obligatorio, el cual establece que el término establecido en el artículo 26 de la LOCGE es improrrogable y vicia de nulidad absoluta el acto administrativo; y tanto la CGE como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, están obligados a declarar dicha nulidad de oficio o a petición de parte.
- b) Por otra parte en lo que respecta al plazo de 180 días establecido en el artículo 56 de la LOCGE para la emisión de la Resolución que confirma la determinación de responsabilidades, la Corte Nacional se ha pronunciado en los mismo términos antes mencionados a través de la Resolución N.º 12-2021, dentro de la cual establece que el plazo establecido en el artículo 56 es un plazo improrrogable el cual es de obligatorio cumplimiento, y la inobservancia del mismo vicia el procedimiento administrativo y consecuentemente el acto administrativo.
- c) Finalmente, el artículo 71 de la LOCGE, el cual establece que la CGE tiene un plazo de siete años para determinar responsabilidades, respecto a esto la Corte Nacional a través de las Resoluciones N.º 903-2017 y 584-2017 ha establecido que el plazo antes mencionado supone un plazo improrrogable para que la CGE ejerza su derecho a emitir responsabilidades; o en otras palabras el ente de control posee siete años para ejercer su derecho a determinar responsabilidades, transcurrido ese plazo la CGE ha perdido su derecho de forma permanente para ejercer la potestad determinadora y por consiguiente su facultad para determinar responsabilidades.

Como hemos expuesto tanto los plazos establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE suponen plazos improrrogables los cuales vician de nulidad de pleno derecho no solamente el



procedimiento administrativo, sino también el acto administrativo como tal, lo cual respalda nuestra argumentación inicial, en la cual postulamos que la emisión de cualquier acto administrativo por fuera de los plazos establecidos en la ley vicia de nulidad el mismo, esto de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 105 del COA.

Hemos determinado a través del análisis de las normas legales y la jurisprudencia, que el efecto jurídico que recae sobre los actos administrativos en los casos en que la Contraloría de forma arbitraria no observe los plazos establecidos en la ley, es la nulidad del acto administrativo, el cual supone la nulidad de pleno derecho del mismo, y por ende se entiende que no es convalidable o subsanable; con lo cual le corresponde a la CGE declarar nulo todo acto administrativo nulo de conformidad con lo establecido en el artículo 132 del COA

Es necesario resaltar que considero que la revisión de oficio cabe únicamente sobre actos administrativos nulos de pleno derecho, esta nulidad se refiere a que el acto administrativo no puede ser convalidado, y este ha sido viciado gravemente y por ende no puede ser subsanado; de acuerdo con Arroyo (2018) la nulidad absoluta del acto administrativo es la sanción más grave que puede imponerse a un acto administrativo, y se produce cuando se ha incurrido en una causa de invalidez que afecta a su esencia y que impide su subsanación, lo que conlleva su ineficacia total e irrevocable (p. 230), en esta misma línea de pensamiento Bendala Galán señala que la nulidad absoluta del acto administrativo es aquella que se produce cuando se han vulnerado normas de orden público o se han lesionado derechos fundamentales, lo que implica la invalidez del acto desde su origen y su ineficacia jurídica en cualquier momento y lugar (p. 124).

En el numeral dos de este capítulo mencionamos que todas y cada uno de los órganos del estado sujetos al Código Orgánico Administrativo poseen la potestad revisora, la cual se fundamenta en el principio de autotutela de la administración pública el cual citando nuevamente a Millar (2003, pág. 96) establece que tiene como fundamento la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho con la finalidad de cautelar el ordenamiento jurídico; entonces es lógico asumir que de acuerdo con el principio de legalidad y subsidiariedad la CGE posee la facultad revisora y que por consiguiente está facultada para revisar de oficio (art. 132 del COA) los actos administrativos nulos; podemos fortalecer este argumento mencionando nuevamente el artículo 226 de la Constitución el cual establece que los órganos y sus

servidores actuarán conforme las competencias otorgadas por la Constitución y la ley; en otras palabras la obligación que tiene la administración pública a observar el principio de legalidad en todo momento.

Resumiendo lo planteado evidenciamos que la CGE está regulada por los aspectos que no determine su ley especial y su reglamento, en tal sentido podemos concluir que la Contraloría posee la potestad revisora y consecuentemente le son aplicables las disposiciones del COA, entre estas lo dispuesto en el artículo 132. Dado que nuestro trabajo consiste en representar a la revisión de oficio como un mecanismo factible de impugnación en contra de las resoluciones nulas, es importante que profundicemos en el doble aspecto que tiene este mecanismo; por una parte, la obligatoriedad que tiene la administración frente a un acto administrativo nulo y por otra el derecho de contradicción que poseen los administrados frente a un acto administrativo nulo.

Para demostrar nuestro primer punto tomemos en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Constitución el cual determina los deberes primordiales del estado, de los cuales podemos inferir que estos suponen un fin determinado a las instituciones que conforman el estado y por ende para el ejercicio y desarrollo de sus competencias, por este fin me refiero el interés público; tomando en cuenta que el estado tiene como fin el antes mencionado, y tomando en cuenta lo establecido en el numeral 9 del artículo 11 ibidem, el cual establece que el deber más alto del estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, tal como lo ha mencionado la Corte Constitucional en su sentencia N.º 038-14-SEP-CC dentro del caso N.º 0882-12-EP; es decir la actividad de la administración pública al ejercer sus competencias y desarrollar su actividad deberá garantizar los derechos de los administrados, en el marco del bienestar común.

Ahora bien, así como es importante que la Contraloría General del Estado ejerza el debido control a los recursos públicos, es de igual importancia que cumpla con sus fines, los cuales están sujetos al acatamiento del ordenamiento jurídico y el direccionamiento de su actividad al interés público, como parte de esta obligación, la Constitución establece en el numeral 1 del artículo 76 que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, dicha garantía tiene estricta relación con el principio de juridicidad establecido en el artículo 14 del COA el cual establece que la actuación administrativa debe estar sometida a la Constitución y a la ley.

Podemos determinar que los órganos públicos, como lo es la Contraloría General del Estado, tienen dos obligaciones principales, la primera es desarrollar su actividad conforme las disposiciones constitucionales y legales, y el segundo consiste en garantizar los derechos de los administrados. Bajo esta lógica, podemos subsumir que los plazos y términos establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE son de obligatorio cumplimiento, esto cobra aún más importancia cuando lo interrelacionamos con las garantías constitucionales, y con esto me refiero a lo establecido en el artículo 82 de la Constitución, artículo que habla de la seguridad jurídica, misma que tiene que se traduce al caso concreto como la existencia de normas claras y la aplicabilidad de estas por parte de la administración pública, dicha inobservancia supondría una vulneración constitucional directa; por otra parte, también supone una vulneración a ley, por cuanto dicha inobservancia conllevaría la falta de aplicación del principio de juridicidad establecido en el artículo 14 del COA.

En conclusión, todo órgano perteneciente a la administración pública, incluyendo a la Contraloría General del Estado, tiene la obligación de declarar nulos sus actos administrativos, en los que casos que sean previstos por la ley, como por ejemplo cuando estos han sido emitidos por fuera de la competencia en razón del tiempo, esto en razón de dos cuestiones, primero tomando en cuenta la finalidad con la se crean las instituciones públicas, la cual consiste en desarrollar sus actividades conforme al interés general y bien común, como segunda cuestión, es la obligatoriedad que posee la CGE a observar y aplicar la constitución, la ley y la jurisprudencia, para ser más precisos el principio de legalidad y seguridad jurídica, al momento de determinar responsabilidades, considerando que todo acto que se subsuma en una causal de nulidad, deberá ser declarado como tal por el órgano de control de forma obligatoria.

Señalada la obligatoriedad que posee la administración para declarar nulo un acto administrativo cabe mencionar que la revisión de oficio establecida en el artículo 132 del COA cobra aún más peso cuando es solicitada por el administrado, tomando en carácter garantista que le otorga la Constitución a los órganos del estado. En las mismas pautas de nuestro anterior punto partamos de la Constitución hasta la normativa subyacente para examinar cómo los administrados pueden interponer la revisión de oficio ante la Contraloría General del Estado.

Como nuestro propósito es demostrar que la revisión de oficio supone un método o mecanismo de impugnación efectivo, es importante que iniciemos este análisis desde el derecho de petición que poseen los administrados; este ha sido establecido dentro del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución el cual señala que se garantiza el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. De la misma forma la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 1-20-CN/20 emitida el 7 de octubre de 2020, determina que:

[...] acerca del derecho de petición (art. 66 numeral 23 de la CRE) explicó las razones expuestas en la doctrina por las que es un derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo y concluye indicando que “la acción se refiere a la facultad que tienen los ciudadanos para acudir a la jurisdicción de manera voluntaria para que se declare efectiva la aplicación de la Constitución o la ley en el caso concreto. (p. 23.)

Entonces así observamos que el derecho de petición consiste en la facultad que tienen los administrados de formular peticiones ante los órganos del estado, entre estos figura la CGE, para que se aplique de forma efectiva la Constitución y la ley según sea el caso que corresponda. Así mismo cabe mencionar que el derecho de petición va de la mano con el principio de legalidad y el de recurso legalmente previsto, por cuanto los administrados pueden hacer uso exclusivamente de los mecanismos establecidos en la Constitución y la ley, y de la misma forma la administración pública tiene la obligación de pronunciarse sobre dichos recursos.

En lo que corresponde al tema en cuestión, tanto la Constitución como la Corte Constitucional establecen que es un derecho de los administrados utilizar los recursos o mecanismos previstos en la Constitución y la ley; sobre este mismo punto el COA a través del artículo 32 el cual se refiere al derecho de petición establece que las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna. Por ende, se llega a la conclusión de que los administrados frente a una resolución nula, pueden hacer uso de los mecanismos establecidos en la LOCGE y su reglamento, así como también las establecidas en el COA, siempre y cuando no exista prohibición expresa.

De esta forma quedan por sentado dos cuestiones, la primera reside en que los administrados pueden hacer uso de los mecanismos y recursos previstos en la ley, y segundo que las administraciones públicas tienen la obligación de pronunciarse motivadamente respecto dicho recursos; con lo cual si tomamos en cuenta lo dispuesto en el artículo 132 del COA, podemos determinar que la revisión de oficio es un mecanismo aplicable a la Contraloría General del Estado a través del cual los administrados pueden hacer efectivos sus derechos, a través del cual la Contraloría General del Estado está en la obligación de declarar y reconocer dichos derechos, en los casos que sus actos administrativos estén viciados de nulidad, por cuanto generar una afectación directa a los administrados, tal es el caso de las resoluciones emitidas por fuera de la competencia en razón del tiempo, por cuanto vulneran directamente el principio de legalidad y la garantía a la seguridad jurídica de los administrados.

Es preciso entonces que desarrollemos la base jurídica sobre la cual los administrados podrán interponer el recurso de revisión de oficio frente a las resoluciones que determinan responsabilidades con evidente nulidad<sup>29</sup>; a primera vista podemos establecer que la emisión de las resoluciones por fuera de los plazos y términos establecidos en el procedimiento de determinación de responsabilidades suponen en primer lugar una vulneración al ordenamiento jurídico, y segundo una falta a la garantía de seguridad jurídica, como veremos a continuación.

Es importante que mencionemos que la administración pública y sus servidores previo a la emisión del acto administrativo, evalúan los elementos de hecho y de derecho existentes para generar un determinado criterio, y posterior a este análisis emiten el acto administrativo como tal, en el caso del procedimiento de determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado estos elementos son analizados en varias instancias, en primer lugar en el desarrollo del examen especial, posteriormente en el informe de auditoría y finalmente en el oficio de predeterminación de responsabilidades; teniendo que observar todo el tiempo la normativa vigente para cada una de estas etapas, de tal forma que el ente de control siempre posea los elementos suficientes para tomar una decisión conforme a derecho y sus fines institucionales.

---

<sup>29</sup> Nulidad: emisión del acto administrativo por fuera de la competencia en razón del tiempo.

Pese a lo antes mencionado, en la práctica es común que la CGE emita sus resoluciones inobservando las disposiciones establecidas en su ley especial, especialmente en lo que respecta a los plazos establecidos dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades, me refiero a los plazos establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE, esta inobservancia por sí sola representa una vulneración al ordenamiento jurídico, por cuanto la CGE tiene la obligación de aplicar la ley y garantizar los derechos de los administrados, aún más cuando órganos jurisdiccionales a través su jurisprudencia la han obligado acatar dicha normativa, esta falta de aplicación del ordenamiento jurídico supone el incumplimiento directo a sus deberes constitucionales, establecidos en el artículo 226; lo cual a su vez representa la falta de garantía de los principios del derecho como el de legalidad e interdicción de la arbitrariedad de la administración pública. Esto bastaría para que los administrados soliciten la nulidad del acto administrativo emitido sin competencia en razón del tiempo y que consecuentemente la Contraloría General del Estado en razón de sus obligaciones declare dicha nulidad, sin embargo, vayamos un paso más allá, y establezcamos como este evidente error de derecho representa una vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica, con el fin de reforzar esta premisa.

El ejercicio de las facultades de la Contraloría debe ser realizado observando el ordenamiento jurídico, de tal forma que este le obligue no sólo ejercer sus facultades en razón de las disposiciones legales y constitucionales, sino también a revisar sus actuaciones en caso de que estas sean contrarias al ordenamiento jurídico, en razón de su obligación a respetar y hacer respetar los derechos de los administrados, entre los que destacan el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.

Como primer punto analicemos el derecho al debido proceso, el cual de acuerdo con Anabelle Plaza (2019, pág. 99) supone un conjunto de garantías sustantivas y procedimentales; que, cuando se trata de procedimientos de los que puedan provenir gravámenes para los administrados lleva inmersa la obligación de la autoridad de respetar las normas que los regulan e incluye la condición de que quien tome la decisión sea una autoridad competente.

Como previamente mencionamos, los actos administrativos producto de la inobservancia de los plazos establecidos dentro de la normativa aplicable suponen una vulneración directa al

derecho a la seguridad jurídica, así lo ha establecido la Corte Nacional al señalar a través de su jurisprudencia lo siguiente:

[...] en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República.<sup>30</sup>

Como vemos la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo la Corte Nacional ha determinado que el plazo para ejercer la potestad determinadora no puede extenderse al infinito, dado que esto constituye una vulneración al principio de seguridad jurídica.

De esta misma forma la Corte Nacional a través de su sentencia y dentro del procedimiento N.º 17731-2015-0889 ha establecido que la seguridad jurídica:

“se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela”<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ecuador, Corte Nacional de Justicia, «Sentencia», en Juicio No. 17811-2016-01246, 3 de mayo de 2017.

<sup>31</sup> Ecuador, Corte Nacional de Justicia, «Sentencia», en Juicio No. 17731-2015-0889, 6 de febrero de 2020.

Queda más que claro, que la Contraloría General del Estado está obligada a desarrollar sus actividades conforme a la ley y la Constitución, parte de esta obligación es respetar los plazos previstos en las leyes<sup>32</sup>, cuya inaplicación e inobservancia resulta en una contradicción al ordenamiento jurídico y la vulneración del derecho al derecho de seguridad jurídica de los administrados.

Por lo tanto, hemos demostrado que en primer lugar la Contraloría General del Estado está investida de la potestad revisora, con lo cual está facultada para ejercer y aceptar las peticiones elevadas a su máxima autoridad en razón de lo establecido en el artículo 132 del COA, es decir, la revisión de oficio; en segundo lugar, en los casos que la CGE haya emitido actos administrativos por fuera de su competencia en razón del tiempo se entenderá que estos están viciados de nulidad absoluta o de pleno derecho; lo cual nos lleva al tercer punto, dicho pronunciamiento es contrario a la Constitución, la jurisprudencia y las leyes; lo cual representa una vulneración directa al principio de seguridad jurídica, principio el cual está obligado a observar y hacer respetar durante todo el procedimiento de determinación de responsabilidades y hasta la emisión de la Resolución correspondiente.

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que es viable que los administrados presenten el Recurso de Revisión establecido en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, en contra de las resoluciones producto del procedimiento de determinación de responsabilidades en los casos que hayan sido expedidos por fuera de los plazos establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en razón de que la inobservancia de estos plazos resulta en una contradicción no sólo del ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino que también representa una vulneración directa al principio de seguridad jurídica, el cual debe ser amparado por el estado ecuatoriano y sus instituciones, obligando de tal manera a la Contraloría General del Estado a declarar la nulidad del acto administrativo cuando este sea evidentemente nulo.

---

<sup>32</sup> Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, arts. 26, 56 y 71.



## Conclusiones

El trabajo en cuestión tomo su punto de partida desde las atribuciones y funciones otorgadas a la Contraloría General del Estado, y cómo a través de estas desarrolla su actividad conforme a sus fines constitucionales e institucionales, los cuales convergen para obrar en razón del interés público. Como parte de estas facultades encontramos la facultad determinadora, la cual originalmente no es característica del derecho administrativo, por cuanto es propia del derecho tributario, pero la hemos usado como símil. Es a través de esta facultad que la Contraloría General del Estado determina responsabilidades en sus diferentes grados, es decir, a través de glosas, multas y órdenes de reintegro.

Para la determinación de responsabilidades la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ha establecido el procedimiento de determinación de responsabilidades, el cual puede ser representado como el conjunto de pasos concatenados encaminados a la expresión de la voluntad de la CGE la cual produce efectos jurídicos sobre uno o más administrados. Dentro de este procedimiento, el órgano de control se sujeta a su ley especial, me refiero a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su reglamento, las cuales, entre otras disposiciones, determinan bajo que lineamientos la CGE desarrolla su actividad y competencias; en tal sentido la Contraloría ha previsto a lo largo de la LOCGE un procedimiento para llegar a la emisión de la Resolución final que determina responsabilidades, la cual constituye el acto administrativo como tal.

Los pasos encaminados a la emisión de la Resolución fueron citados dentro del Capítulo 1 de este trabajo, ahora bien, recordemos que la Contraloría no puede ejercer sus facultades de forma arbitraria, sino que tiene la obligación de acuerdo con lo ya mencionado por Gonzáles (2005, pág. 200) el cual establece que las administraciones públicas no deben observar únicamente las normas constitucionales y legales, sino que también deben considerar los principios, valores y jurisprudencia que conforman el ordenamiento jurídico, es decir al bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, las facultades de la CGE están supeditadas al bloque de constitucionalidad; y consecuentemente el procedimiento de determinación de responsabilidades, el cual ha sido limitado en varios aspectos, uno de estos aspectos es la sujeción al principio de preclusión el cual ha sido plasmado en las diferentes etapas del procedimiento de determinación de responsabilidades, con esto me refiero a que la ley ha previsto ciertos plazos para que la Contraloría ejerza sus facultades y se pronuncie respecto determinados hechos; esto ha sido configurado en los artículos 26, 56 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tal como mencionamos en el numeral 2 del capítulo primero de este trabajo.

Según lo antes descrito el procedimiento de determinación de responsabilidades **está** sujeto al principio de legalidad, y por ende a las disposiciones establecidas no solo en su ley especial, sino las que ha previsto el ordenamiento jurídico, en este caso las disposiciones del Código Orgánico Administrativo, que de conformidad con su artículo 1 es aplicable por cuanto regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos del sector público, y por ende a la Contraloría según lo establecido en el artículo 225 numeral 3, por cuanto es un órgano creado por la Constitución.

Ahora bien, el COA nos proporciona reglas claras aplicables a la administración pública, en tal razón ha previsto los elementos para que se constituya válido un acto administrativo y sus causales de nulidad, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 99 del COA, entre estas encontramos como elemento de validez la competencia, todo acto administrativo emitido sin competencia es nulo de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 105.

Extrapolando esto al procedimiento de determinación de responsabilidades, observamos que los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE suponen plazos improrrogables para que el órgano de control se pronuncie y ejerza la facultad determinadora, esto ha sido ratificado y establecido como precedente por la Corte Nacional de Justicia; en el caso del artículo 26 a través del fallo de triple reiteración emitido a través de la Resolución N.º 10-2021, en el caso del artículo 56 igualmente a través de la Resolución N.º 12-2021 y en lo que respecta al artículo 71 a través de las Resoluciones N.º 903-17 y N.º 584-2017.

Así entonces podemos determinar que los plazos establecidos dentro del procedimiento de determinación de responsabilidades suponen de acuerdo con la jurisprudencia, la constitución y la ley plazos improrrogables los cuales limitan el ejercicio de la facultad determinadora, haciendo énfasis que la inobservancia de estos plazos produce la nulidad fatal del acto administrativo.

Ahora bien, anteriormente mencionamos que la LOCGE ha previsto dos mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones emitidas producto del procedimiento de responsabilidades, tal como mencionamos en el numeral dos del capítulo segundo de este trabajo, los cuales supimos mencionar que son ineficaces, por cuanto la Contraloría General del Estado en la práctica acostumbra a actuar o más bien a dejar de actuar cuando los recursos son elevados a su conocimiento, por cuanto utilizan la figura del silencio administrativo negativo o denegación tácita establecida en el artículo 85 de la LOCGE, la cual otorga al órgano de control la facultad de pronunciarse o no respecto de un determinado recurso de forma arbitraria.

Esto deja en incertidumbre al administrado, primero debido a que esto supone el agotamiento de recursos impugnatorios eficaces para reconocer sus derechos, y segundo la ineficacia de los recursos administrativos previstos para reconocer los derechos de los administrados.

Siguiendo este lineamiento, establecimos que la emisión de un acto administrativo nulo supone en primer lugar una contrariedad al ordenamiento jurídico y segundo una vulneración a al principio y garantía de seguridad jurídica, por cuanto es deber de la Contraloría observar y aplicar las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico, a más de esto de acuerdo con la Resolución N.º 0040A-2020 emitida por la Corte Nacional establece que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus

derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela. Entonces observamos que la Contraloría General del Estado tiene la obligación de aplicar las normas y garantizar los derechos de los administrados.

Esto va de la mano con lo establecido en el COA en el artículo 106, el cual establece que las administraciones públicas podrán hacer uso de la potestad revisora y declarar nulos los actos administrativos de oficio o a petición del administrado; sabemos que esto es aplicable a la Contraloría por cuanto previamente demostramos su obligatoriedad al principio de legalidad.

Siguiendo esta misma línea conceptualizamos la revisión de oficio establecida en el artículo 132 del COA la cual establece que con independencia de los recursos previstos en el COA la administración pública podrá en cualquier momento anular sus actos administrativos.

Como vemos entonces, la revisión de oficio es un mecanismo diferente a los previstos en el COA, esto es la impugnación y el recurso extraordinario de revisión, lo que nos permite observar la independencia que posee la revisión de oficio respecto del mecanismo de impugnación del acto administrativo previsto en el COA.

Por lo antes expuesto es viable que los administrados que se encuentren afectados por una resolución nula emitida por fuera de los plazos establecidos en los artículos 26, 56 y 71 de la LOCGE, es decir, sin competencia en razón del tiempo, puedan interponer la solicitud de revisión de oficio contemplada en el artículo 132 del COA, sobre la base de la garantía al derecho a la seguridad jurídica y la obligación que tiene la Contraloría General del Estado como entidad pública a aplicar y obedecer el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

### Bibliografía

1. ONU. (2004, agosto). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* (S/2004/616). Recuperado de <https://undocs.org/es/S/2004/616>.
2. Constitución República del Ecuador-CRE. Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.
3. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado-LOGE. Registro Oficial 595, de 12 de junio de 2002.
4. Código Orgánico Administrativo-COA. Registro Oficial Suplemento 31, de 07 de julio de 2017.
5. GORDILLO. *Ob.cit.* VIII-8, Tomo II. Diké. Bogotá, 1998. p.9.
6. G. Forouge, “Derecho Financiero”, en Gilberto Paolo Pedrera Bustos, “Legalidad del del instructivo que regula las sanciones pecuniarias en materia tributaria en Quito: 2016” (tesis de para obtener el título de abogado de los tribunales y juzgado de la república, Universidad de las Américas, 2016), 32.
7. Antúnez, Ramírez, Díaz, A. A. E. (2017). El control administrativo. La Contraloría General de la República. *El control administrativo. La Contraloría General de la República*, 10, 179. <https://doi.org/10.25058/1794600X.150>

8. Enrique Romero Romero, *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*, 5. (Bogotá: ECOE, 2013), 207.
9. Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, 10.<sup>a</sup> ed., t. III (Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 2011), 193.
10. Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, 10.<sup>a</sup> ed., t. III (Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 2011), 199.
11. Cassange, J. C. (2013). *El Acto Administrativo* (segunda ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
12. Ruíz, J. (2016). *Derecho Administrativo* (primera ed.) Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
13. Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas Tomo 3, El acto administrativo* (séptima ed.). Ciudad de México, México: Porrúa.
14. André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5.<sup>a</sup> ed., t. 1., Paris, LGDJ, 1970, pag. 256.
15. Secaira Durango, *Curso breve de Derecho Administrativo*, Quito, Ecuador: Universitaria. 130, 184-5.
16. Younes Moreno, D. (2016), *Curso de Derecho Administrativo*, Bogotá, Editorial TEMIS.
17. Héctor Jorge Escalo, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, Vol. I, pág. 503.
18. Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach, *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 135.
19. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º227-12-SEP-CC, caso N." 1212-11-EP.
20. Francesco Carnelutti, *Teoría General del Derecho*, 3<sup>a</sup> ed., trad. del italiano, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1960, pág. 409.
21. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> 26 de enero de 2021.
22. Henry Mejía, *Manual de derecho administrativo* (El Salvador: Editorial Cuscatleca, 2014), 106.



37. RAE, R. A. E.-. (n.d.). *nulidad absoluta de acto administrativo*. Diccionario Panhispánico Del Español Jurídico - Real Academia Española. Retrieved March 1, 2022, from <https://dpej.rae.es/lema/nulidad-absoluta-de-acto-administrativo>
38. Corte Constitucional (2020), sentencia N° 1-20-CN/20, 4.
39. Schirato, V. R. (2019, 10 abril). *El Control Interno de la Administración Pública y la Configuración del Estado Contemporáneo*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://www.redalyc.org/journal/6002/600263495010/html/>