



ECUADOR UNIVERSIDAD
INTERNACIONAL
SEK
SER MEJORES

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:
MÁGISTER EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL**

**TÍTULO: LA MOTIVACIÓN EN LAS RESOLUCIONES DE
RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DEL ESTADO. - SU VALIDEZ JURÍDICA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS
POR EL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA
DE PICHINCHA.**

AUTOR: CARLOS ANDRÉS GUERRERO ARÍZAGA

QUITO- ECUADOR, 2018

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, CARLOS ANDRÉS GUERRERO ARÍZAGA, declaro bajo juramento que el trabajo aquí escrito es de mi autoría, que no ha sido presentado previamente para ningún grado o calificación profesional; y que he consultado las referencias bibliográficas que se incluye en este documento. A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK ECUADOR, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a mis padres Max y Janet (+), a mi esposa Gianina, a mi hermana Michellé, y a mis tíos quienes me han apoyado en cada etapa de esta hermosa experiencia académica, así que éste logro es para ustedes.

También brindo tributo por esta investigación a toda la primera promoción de la Maestría de Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad Internacional SEK, conformada por mis profesores y compañeros quienes con sus consejos y guías me han ayudado a perfeccionar mis técnicas de litigio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	vi
RESUMEN.....	ix
ABSTRACT.....	x
CAPITULO I.....	11
1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y CONTROL.....	11
1.1 Legalidad de la actividad administrativa del Estado	11
1.2 Acto Administrativo.....	12
1.3 Control de la administración	17
1.3.1 Definición.....	17
1.4 El Control Gubernamental del Estado.....	20
1.5.1 Tipos de Responsabilidad.....	29
1.5.1.1 Responsabilidad Administrativa	29
1.5.1.2 Responsabilidad Civil Culposa	30
1.5.1.3 Órdenes de reintegro	34
1.5.1.4 Indicios de responsabilidad Penal	36
1.6 Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado	37
1.7 Debido Proceso	43
1.7.1 Seguridad Jurídica	47
1.8 La Motivación	49
1.9 La Caducidad	55
CAPITULO II	60
2. ANÁLISIS DE SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.	60
2.1 Análisis de Sentencias.....	61
2.1.1 Proceso No. 17811-2016-01177.....	61
2.1.1.1 Hecho	61
2.1.1.2 Análisis de los Jueces.....	62
2.1.1.3 Decisión.....	64
2.1.2 Proceso No. 17811-2016-01267.....	64
2.1.2.1 Hecho	64
2.1.2.2 Análisis de los Jueces.....	64

2.1.2.3 Decisión.....	66
2.1.3 Proceso No. 17811-2016-01288.....	66
2.1.3.1 Hecho	66
2.1.3.2 Análisis de los Jueces.....	67
2.1.3.3 Decisión.....	68
2.1.4 Proceso No. 17811-2016-01694.....	69
2.1.4.1 Hecho	69
2.1.4.2 Análisis de los Casos.....	70
2.1.4.3 Decisión.....	71
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA.....	76

INTRODUCCIÓN

La presente tesis propone una investigación de aspectos trascendentales en relación a la actividad administrativa del Estado y el control, se trata de un tema de interés colectivo y actual que propone conocer el fondo del procedimiento de control gubernamental.

En su primer capítulo, se tratarán temas referentes a la actividad administrativa del Estado y control, analizando su legalidad, para dar paso al acto administrativo, en el que investigaremos y analizaremos su concepto, objetos y elementos, tomando en consideración la doctrina y la legislación.

Se identificarán las definiciones jurídicas de figuras jurídicas como el debido proceso y sus requisitos, la motivación que es una característica fundamental de los actos administrativos, la seguridad jurídica y la caducidad de la facultad de control para determinar obligaciones a los servidores públicos y a los terceros que han percibido recursos económicos públicos.

Se realizará un estudio del control gubernamental del Estado tomando como base a la Contraloría General del Estado, su historia, antecedentes, ámbito de aplicación y competencia al determinar responsabilidad civil culposa mediante glosas y órdenes de reintegro, responsabilidad administrativa con las sanciones a los servidores públicos, e indicios de responsabilidad penal por delitos contra la administración pública.

Posteriormente, en el segundo capítulo se analizarán las sentencias de los años 2016 y 2017, de procedimientos ordinarios emitidas por los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, cuya *Litis*, se trazó en la impugnación de los actos

administrativos emitidos por la Contraloría General del Estado, órgano de control encargado de precautelar el uso efectivo de los recursos públicos.

El problema de discusión del presente análisis radicará en la falta de motivación de las Resoluciones de Responsabilidad Civil Culposa que emite la Contraloría General del Estado, aspecto que ocasiona en algunos casos que, al final del camino se malgaste recursos que provienen del presupuesto que anualmente el Estado otorga al Organismo de Control, sin esclarecer los hechos que han causado el perjuicio al país.

Sin embargo, cuando se pierden los juicios por la inadecuada motivación de aquellos actos administrativos, y no se ha logrado tener un dictamen favorable de los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo hacia el ente de control, por factores específicos como el de inobservar los límites del ordenamiento constitucional en especial al debido proceso, noción adecuada que debería aplicarse con la nueva tendencia constitucional y procesal que atraviesa el país, y, que ocasiona además una incorrecta burocratización de los servidores cuya gestión es desapegada al derecho en todo sentido, por cuanto al momento de elaborar las resoluciones, se utiliza formatos caducos, repetitivos y sin análisis de cada uno de los motivos y situaciones, alterando las competencias plenamente definidas. Situación que no solo causa una grave violación a los derechos constitucionales de los administrados, sino que puede ocasionar que se demande dolo o culpa grave negligencia mediante juicios de repetición en contra de la autoridad competente y de los servidores públicos que han emitido o han participado para la elaboración del acto administrativo.

Frente a este problema, de falta de motivación de los actos administrativos existen pronunciamientos de la Corte Constitucional, Corte Interamericana sobre

Derechos Humanos, Normas y preceptos legales aplicables, que son mecanismos para asegurar el debido proceso, y que se estudiará en el presente análisis.

Con esta perspectiva, este trabajo va encaminado para solucionar esta problemática, señalando las falencias de los servidores públicos de la Contraloría General del Estado, para que se pueda establecer la adopción de medidas de obligatorio cumplimiento al momento de realizar las resoluciones de responsabilidad civil culposa, lineamientos que se encuentran en la normativa de control, y que servirán para eliminar las equivocaciones en los actos administrativos ejecutoriados.

La utilidad de este texto puede servir como fuente de análisis del control gubernamental a cargo del Estado.

RESUMEN

La actividad administrativa del Estado debe garantizar el respeto del debido proceso, para lo cual debe estar compuesta por procedimientos adecuados al momento de pronunciarse sobre sus actuaciones. Sin embargo, la falta de motivación en sus actos administrativos, ocasiona incidentes importantes en sus resoluciones, produciendo acciones y efectos jurídicos adversos a los legales. El objetivo de esta investigación es analizar las variables de fondo y forma de las sentencias emitidas en los años 2016 y 2017, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, de procedimientos ordinarios, cuya *Litis* se enmarca en la motivación de los actos administrativos formulados por la Contraloría General del Estado, al momento de emitir las Resoluciones de Responsabilidad Civil. Del análisis realizado, se determinan elementos similares en las Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado como falta de motivación, términos precluidos, e inobservancia de caducidad. Estos elementos han generado vicios de incompetencia para pronunciarse sobre los hechos auditados y han vulnerado la seguridad jurídica por parte de la Autoridad.

Palabras clave: Acto administrativo, motivación, debido proceso, caducidad.

ABSTRACT

The Government's administrative activity must guarantee the respect to due process for that it must be composed of adequate procedures to support the State decisions. However, the lack of motivation in its administrative acts causes some important incidents that produce adverse legal effects in its final resolutions. This thesis analyses the background of sentences issued by the Administrative Court of the Metropolitan District of Quito, in 2016 and 2017, in which ordinary procedures the Litis is framed on the motivation of the administrative acts formulated by the General Comptroller of the State in Civil Liability Resolutions. Similar elements are determined in the Resolutions issued by the General Comptroller of the State as lack of motivation, precluded terms, and inobservance of expirations dates. These elements have generated an incompetence pronounce on the facts audited and violate the law.

Keywords: Administrative act, motivation, due process, expiration.

CAPITULO I

1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y CONTROL

1.1 Legalidad de la actividad administrativa del Estado

Se conoce como actividad administrativa del Estado a todas las actuaciones de la administración pública, las que deben estar orientadas al mejoramiento de los poderes públicos y al progreso de la propia administración en el ejercicio del poder público.

El Estado de derechos y justicia como el nuestro, debe contar con bases fundamentales para regular el ejercicio del poder público, considerando al principio de legalidad como fuente de todas sus actuaciones en beneficio de los ciudadanos cuidando la vigencia del bien común de la sociedad.

Además, debe guiarse por principios como el de autotutela, en el que otorga la facultad a la administración de corregir, subsanar, convalidar, declarar y hasta reconocer la nulidad absoluta de los actos administrativos dictados por las autoridades de las Entidades del sector público.

Por otro lado, los ciudadanos tienen el derecho a una buena administración, así lo menciona el autor Siegfried Magiera, que incluye el derecho a ser oído, el acceso a la información y a la motivación de las decisiones y también al derecho de una compensación por el incumplimiento de las obligaciones públicas.

El profesor Ernesto Jinesta, conceptualiza el derecho a una buena administración con la siguiente definición:

...se evoca una aspiración común y universal, compartida por todos los regímenes políticos democráticos y respetuosos de las libertades, de que los poderes públicos se comporten, frente a las personas que son destinatarias de sus potestades, prerrogativas, competencias, atribuciones, servicios y regulaciones, de manera correcta, regular y conforme al bloque de legalidad y, sobre todo, con el estatuto constitucional e internacional de los derechos fundamentales y humanos en cabeza de los administrados (p.20).

Por lo que podemos decir que es un beneficio fundamental que tienen los ciudadanos, siendo un derecho que deben recibir del servicio público el cual debe garantizar satisfacción, calidad, y eficiencia.

En el siguiente subtema trataremos directamente el mecanismo idóneo que tiene la administración para pronunciarse sobre sus actuaciones mediante el acto administrativo, y todo lo que representa doctrinariamente y legalmente.

1.2 Acto Administrativo

1.2.1 Concepto, objeto y elementos

Los actos de la administración se los puede clasificar en dos grupos: los actos contractuales y los actos unilaterales; estos últimos, se subdividen en generales (reglamentos) e individuales (actos administrativos). El autor Dromi, (2008), define al acto administrativo como: "...toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa" (p.37).

Adicionalmente comenta que para configurar el acto administrativo, se debe cumplir y reunir todas las exigencias necesarias como son:

- El objeto, que es comprendido como la materia o contenido de lo que se decide.

- La competencia, que abarca las atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico.
- La voluntad subjetiva del servidor o funcionario público.
- La voluntad objetiva del legislador.
- La forma, cuya característica es el modo en que cobran vida las voluntades de la administración.
- La notificación al interesado, para que pueda configurarse y cumplirse el debido proceso.

Estos requisitos configuran la legalidad, pertinencia y validez del acto administrativo, motivo por el cual su incumplimiento vicia la voluntad administrativa. (Dromi, 2008) p.37.

Para García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la administración, y sometido al derecho administrativo, sin embargo, para darle un mejor sentido al concepto de acto administrativo en el ámbito procesal se debe considerar como declaraciones de voluntad que, de forma vinculante, creen una situación jurídica, declarando o reconociendo derechos o imponiendo obligaciones (Morales R. , 2010). p 90.

Después de lo expuesto, se considera que la noción del acto administrativo “...comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo, propio y típico del Derecho Público, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto...” (Cassagne, 2011). Este es uno de los conceptos que más se asemeja a la situación administrativa y de control del país, debido a que por ejemplo los informes y

resoluciones que emite la Contraloría General del Estado que estudiaremos más adelante cuentan con elementos de lógica, razonabilidad y claridad en el lenguaje, generando responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en contra de los sujetos de responsabilidad.

Por su parte, el autor Morales (2011), comenta que es necesario definir los elementos esenciales con los que debe contar todo acto administrativo dentro de los cuales se tiene (p.129):

- La manifestación de la voluntad, que es la declaración de la autoridad al que le compete emitirlo.
- El órgano competente o competencia, se refiere a la institucionalización cuyas potestades son atribuidas por el ordenamiento jurídico, que será representado como autoridad, por tal razón la autoridad ejerce la competencia;
- La configuración del objeto o la causa, que vendría a ser la justificación debidamente motivada del fin que trata de obtener el órgano administrativo con un determinado acto;
- El contenido, que tiene que ver con lo que pretende y manda a hacer la administración mismo que debe ser claro y preciso.

En referencia a la clasificación anterior, (Morales R. , 2010), por su parte realiza un estudio sobre los aquellos elementos y los enmarca en aspectos materiales u objetivos en donde trata temas como el contenido, la necesidad de motivación y la formal o forma de los actos y su procedimiento. (p.90).

Sobre el Contenido manifiesta que: "...se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.". (p.16).

Así también menciona que la motivación como elemento del acto administrativo “...consiste en la exposición, en el mismo acto, de las causas que han llevado a dictarlo.” (p.17).

Sobre la forma nos dice que: “Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.” (p. 19).

Finalmente, concluye con el procedimiento, en el que argumenta que: “La necesidad de que todo acto sea producto de un previo procedimiento administrativo es una consecuencia de la finalidad garantista de éste, consistente en la necesidad de que la Administración ajuste su actuación a unos causes formales predeterminados por la norma...” (p. 19).

Dadas las condiciones que anteceden, ambos autores coinciden que uno de los elementos más importantes del acto administrativo es la obligación de motivarlos de una forma coherente y apegada a la legislación para que pueda producir correctos efectos jurídicos sin menospreciar su aspecto formal y de fondo. Por lo que considero que si un acto administrativo no mantiene este elemento esencial, debería ser nulo porque no se estaría garantizando el principio de legalidad a los interesados.

Resulta oportuno mencionar además que el Acto Administrativo, es el instrumento de mayor aplicación en el ordenamiento jurídico administrativo (Zavala, 2011), por lo que podemos concluir que es el método más general y adecuado que utiliza la administración a efectos de poder pronunciarse de una forma adecuada y siguiendo los parámetros de la legalidad y pretensiones debidamente motivadas.

En este contexto, se presume que el acto administrativo es legítimo, debido a que a la administración, se le atribuye la competencia de emitirlos mediante una ley, reglamento o norma del ordenamiento jurídico que lo establezca.

Cabe agregar, que la finalidad del acto administrativo es regular, delimitar o controlar la relación de las dependencias de derecho público con los administrados o con los particulares según el caso; quienes tienen la obligación de cumplirlos hasta que la autoridad competente declare los actos administrativos nulos, desvanecidos o caducados. (Gordillo, 2007). p.31

Sobre la base de las consideraciones doctrinales anteriores, la Constitución de la República del Ecuador, establece en el artículo 173 que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”; norma que establece la posibilidad de impugnación de todas las actuaciones de la administración, bajo ese fundamento constitucional es importante ya comenzar a estudiar el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial, Suplemento 31 de 7 de julio de 2017, que entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación. Este cuerpo legal señala en el artículo 98 la definición del 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.

Por otro lado, el artículo 65 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva define al acto administrativo como

“...toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.”.

Normativa que también permite identificar los requisitos de validez del acto administrativo, el artículo 99 los clasifica en: “1. Competencia; 2. Objeto; 3. Voluntad; 4. Procedimiento; y, 5. Motivación.”

Concluyendo que los actos administrativos que provengan de la actividad administrativa del Estado deben gozar de validez, existencia legalidad y eficiencia; Además, deben cumplir con aspectos de forma y de fondo, el primero debe ser verbal y escrito; el segundo debe tener la voluntad soberana, competencia, motivación, objeto lícito, y causa lícita (Jaramillo H. , Manual de Derecho Administrativo, 2013). Todos los aspectos antes mencionados, corresponden acompañarse por formalidades esenciales, sustanciales e integrales.

1.3 Control de la administración

1.3.1 Definición

El control es una de las funciones de los Estados, y lo ejercen de diferentes maneras amparados en una normativa especial. Para que esto suceda se debe regular, fiscalizar e imputar los actos que las personas naturales y jurídicas al momento de incumplir la normativa de determinado sector público deban ser sancionadas determinándoles responsabilidades de carácter civil y administrativo. Sayagués, 1986. (p 59).

Después de lo anteriormente expuesto, la definición de control, es bastante intuitiva comentan los autores López & Ortiz, 2005 (p.30), porque dicen que se asemeja a la idea de supervisión, de comprobación, implicando la acción de comparar un suceso

con la norma. Por lo que el control que la actividad estatal lleva a cabo se fundamenta en la necesidad de preservar el principio de legalidad, principio básico del derecho público, por cuanto todos los actores deben someterse a la ley.

En este mismo orden y dirección, los elementos principales del control son las normas o el ordenamiento jurídico, que deben ser respetadas y que permiten ajustar las conductas y actividades de la sociedad; como segundo elemento primordial esta la comparación de resultados que condescienden establecer medidas estándares y la acción o medida correctiva que corresponde a la sanción que la administración en el caso del control gubernamental encuentra pertinente establecer por la causa y efecto de la acción u omisión.

1.3.2 Control Público

La autora Emilia Lerner comenta que: “El Control Público constituye una institución fundamental del Estado democrático de Derecho. Adquiere su total dimensión, y sentido dentro de un régimen de libertades y democracia, donde el ejercicio del poder público está a cargo de diferentes órganos que constituyen la estructura fundamental del Estado...” (Lerner, 2018).

Por otra parte la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, se ha pronunciado al respecto argumentando que: “El Control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso...” (Canales & Benito, 2007).p.238.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, es menester indicar que ningún país que goce de recursos públicos, puede subsistir sin un adecuado control público, mismo que proveerá de una apropiada legislación que asegure la eficiente y correcta administración de aquellos recursos, con la finalidad de que se desarrollen y maximicen los servicios públicos que se proporcionarán a la comunidad.

1.3.3 Control Social

En el Ecuador, con la Constitución del 2008, se instaura una figura social en la que el Estado, debe garantizar una adecuada función controladora promoviendo un control social efectivo, lo que lo convierte en un derecho para los ciudadanos que a su vez también tienen el deber en el ejercicio de participación ciudadana de controlar el buen manejo de la gestión pública.

Bajo ese sentido, Nanna Birck y Verónica Cañas, (2013), definen al control social como:

Mecanismos y espacios de Participación Ciudadana para monitorear el diseño y la ejecución de la gestión pública, es decir a la capacidad de la ciudadanía de ejercer un control social democrático sobre el poder político. Los agentes del control social son las ciudadanas y los ciudadanos, los diversos grupos colectivos y sociales, los medios de comunicación, etc. que tienen la posibilidad de intervenir en asuntos y procedimientos del Estado con el fin de exigir e investigar su responsabilidad social en el ámbito de lo público, evaluar resultados de las políticas públicas y exigir responsabilidades a los servidores públicos. El Control social aumenta la legitimidad democrática y empodera a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, fortaleciendo de esta manera la co-responsabilidad social y la gobernabilidad democrática (p. 106).

Es decir estos mecanismos, ayudan a los ciudadanos para que puedan ejercer su derecho constitucional de participación y control social en la gestión pública. Por tal razón, el ámbito de acción y de aplicación de Consejo de Participación Ciudadana y control social, que se encuentra en la cuarta función del Estado, busca sostener un sistema democrático, en la que la ciudadanía como primer fiscalizador del poder público

pueda involucrarse en los planes y proyectos de control y manejo de los recursos públicos, a través de la lucha contra la impunidad y la corrupción.

Por su parte, la Contraloría General del Estado, y las Superintendencias, son instituciones públicas que pertenecen a esta función del Estado, y son las encargadas de realizar el control, fiscalización, y supervisión de las actividades con el Estado.

1.4 El Control Gubernamental del Estado

1.4.1 Reseña Histórica de la Contraloría General del Estado

En el gobierno de Gabriel García Moreno transcurría el año de 1861, ya existía un Tribunal de Cuentas que realizaba las gestiones de verificar el dinero del Estado, sin embargo la flexibilización garciana era el resultado del desorden de ese régimen en donde les brindaba espectáculos a cambio de tapar el despilfarro de dinero público, en exorbitantes gastos innecesarios.

Con la gestión de Alfaro se crea el Tribunal de Cuentas ya que existía una congestión de trabajo por motivo de la gestión de los anteriores Presidentes. Contraloría General del Estado (1977), p 9.

Fue en aquel año de 1927 que el Ecuador necesitaba organizar su Estado de una manera correcta y lo hizo con el asesoramiento de la Misión Kemmerer, que fue contratada para brindar un adecuado asesoramiento en la modernización del Estado especialmente de los sistemas bancarios, fiscales y monetarios, esta consultoría internacional contaba con expertos multidisciplinarios expertos en banca, auditoría, contabilidad y organización tributaria. Llegaron al país con la sola misión de corregir las deficiencias administrativas y tributarias, porque el problema de aquella época radicaba

en el hecho que existió un crecimiento económico del país, debido al boom cacaotero del año 1920; el Estado tuvo el rol de promover la economía buscando aspectos importantes para la modernización de la nación, por lo tanto había la necesidad de crear instituciones públicas, cuyas misiones eran administrar la gestión pública, sin embargo, no se pudo controlar tanta gestión, ocasionando problemas de corrupción para la nación, aquello dio paso a que se crearan los denominados cargos públicos sin función, y que dé por lo tanto el aumento de los sueldos de una manera inexplicable, ilegal, hasta de un máximo de 4 veces de lo normal, burocracia que se incrementó y que dio paso al mejoramiento de políticas públicas acopladas con las Normas de Control, para tratar de frenar y controlar el despilfarro de los recursos económicos del país. Paz y Miño Cepeda, 2011. (p. 1-10).

De esta forma el Ecuador pueda ser considerado un referente a nivel sudamericano y del mundo. Luego de varios estudios recomendaron la creación del Banco Central que era la institución encargada de emitir moneda propia emitiendo billetes y monedas legalmente.

También se crearon varias Entidades Públicas de Control como la Contraloría General de la Nación, como se la conocía a mediados de los años 20 e inicios de los 30, nació como un departamento independiente del gobierno del Presidente lojano Isidro Ramón Ayora Cueva, a través de la vigencia y promulgación de la Ley de Hacienda, publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927, transformando así la estructura económica del Ecuador, adaptando medidas de control fiscal, nuevas para la época cuyo fin fue el de precautelar la administración de los tres recursos más importantes de la sociedad como son los humanos, materiales y financieros (Pérez, 2014). (p.634).

Por lo que en 1977, con la expedición de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, cambia su denominación a la Contraloría General del Estado, nomenclatura que se mantiene hasta la actualidad, convirtiéndose en un Organismo Técnico de Control.

Es así que hace casi dos décadas, con la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N° 1 de 11 de agosto de 1998, ya determinaba en el artículo 211 que:

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años. Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia.

De la normativa mencionada se puede constatar que se otorgaba funciones a la Contraloría General del Estado, para que sea la máxima entidad pública de fiscalización y control, cuyas potestades superaban a cualquier otro organismo de control gubernamental.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, creada por el Congreso Nacional, Ley 73, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de junio de 2002, entró en vigencia desde su publicación, fue una recopilación de todas las disposiciones legales referente a las nuevas competencias de la Contraloría General del Estado como Organismo Técnico Superior de Control, facultad otorgada por la

Constitución Política del Ecuador del año 1998; es decir, una actualización de las normas que formaron parte de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que en ese momento no se ajustaban a las necesidades de la gestión, control y a la realidad de la época.

Desde la fecha en mención, la normativa de control ha tenido varias codificaciones reformativas, siendo la última la de 18 de diciembre de 2015.

El artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador, asigna a la Contraloría General del Estado, la competencia de control en dos espacios primordiales:

- a) Cumplimiento de los objetivos de las personas jurídicas de derecho privado y las instituciones del Estado, que posean recursos públicos.
- b) Uso de recursos estatales.

El primer espacio sin duda debe estar en concordancia con el segundo, esto con la finalidad de controlar el buen uso de los recursos públicos, que por un lado implica que los mismos sean destinados a cumplir los objetivos y metas asignadas a las instituciones del Estado. Y por otro lado, si en el caso de que éstos se encuentren a disposición de las personas jurídicas de derecho privado deberán destinarse a cumplir los objetivos para los cuales se asignaron (Pérez, 2014).

Con el proceso de aplicación al sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, las instituciones públicas determinadas en los artículos 225, 315, y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución de la República del año 2008, deben ajustar sus directrices a normas de control interno que lleven consigo la eficiencia, eficacia, probidad y transparencia de su gestión, protegiendo sobre todo los recursos públicos.

Adicionalmente, en el artículo 212 de la Constitución de la República, se asigna a la Contraloría General del Estado, cuatro funciones (Pérez, 2014):

- a) De Control, que abarca las diferentes auditorias que determina la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- b) Determinadora de Responsabilidades Administrativas, Civiles Culposas e indicios de responsabilidad Penal.
- c) Reglamentaria en el ámbito de sus competencias.
- d) Asesorar a las entidades del Estado cuando éstas la soliciten mediante las herramientas de consultas jurídicas.

Bajo este sentido, el objetivo principal de la Contraloría General del Estado, es ejercer la regulación sobre los recursos públicos, custodiando y vigilando el dinero del pueblo ecuatoriano que es invertido en obras para la construcción de carreteras, puertos, hospitales, aeropuertos, caminos, escuelas, cuarteles, etc., y la prestación de todo tipo de servicios públicos. Sin embargo, la Contraloría General del Estado, tiene la misión además de contribuir con el funcionamiento y la organización de la gestión administrativa. Teniendo en cuenta la gran responsabilidad gubernamental atribuida bajo las competencias asignadas, esta institución deberá estar al servicio de los intereses de la población ecuatoriana (Jaramillo H. , 1984).

Por su parte, el ex Contralor General del Estado Carlos Pólit, manifiesta que, una de las potestades más importantes que tiene el Organismo Técnico Especializado de Control es la acción fiscalizadora que examina el control interno y la gestión de las entidades del sector público, por lo que se puede deducir que las funciones de ésta entidad son totalmente distintas a los demás organismos de control que se encargan de otros tipos de control, concluyendo que al no existir tal organismo, existe un grave

riesgo que pueda afectar al control de todos los recursos estatales lo que causaría un problema a la población y al propio Estado. (Pólit, 2009),

A sus noventa años de existencia, la Contraloría General del Estado, preside el cumplimiento del mandato constitucional de precautelar el uso efectivo de los recursos públicos, bajo aquel ordenamiento, y lo realiza en virtud de las normas técnicas de control. Sin embargo, es menester indicar que aquella categorización constitucional fue reformada en las enmiendas referentes a los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República; disponiendo que el ente de control se debe encargar del control de la utilización de todos los recursos públicos, sobre la base de criterios técnicos y jurídicos que se relacionan con su ámbito de aplicación y de acción. Pablo Celi de la Torre, Contralor General del Estado Encargado, sostiene que:

Los exámenes especiales se planifican en función de criterios reconocidos por las instancias coordinadoras internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores y en estrecha relación con el funcionamiento de las finanzas públicas...El compromiso de la Contraloría con el cumplimiento de sus objetivos, se ratifica en cada informe que, más allá de las sanciones impuestas, buscan mejorar el conjunto de la administración pública nacional.

Por tal razón, con las enmiendas no se logró alterar la estructura fundamental con la que se venía realizando las respectivas gestiones por parte de la Contraloría General del Estado. (Contraloría General del Estado, 2017).

1.5 Definición de Responsabilidad

La responsabilidad “es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado...” (Cabanellas de Torres, 1993), enmarcando este concepto en la Administración Pública, podemos decir que las responsabilidades de las servidoras y servidores públicos, así como de los terceros que intervengan en una relación directa

con la gestión del Estado, es el cometido de las acciones u omisiones sobre su respectiva gestión y períodos de actuación.

Significa entonces a modo de ejemplo que llamamos responsabilidad cuando el personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo despacho de asuntos, son directamente responsables, en el ámbito de competencia, el cumplimiento de su obligación legal para el efecto. (Morales R. , 2010).

En efecto, Carlos Pólit comenta que: “Responsabilidad significa que una persona humana, dotada de razón y libertad, rinde cuenta de sus actos y por ello, es merecedora de aprobación o de sanción.”. (p.20).

Bajo el mismo sentido, la responsabilidad es puntualizada como “...un deber jurídico que tiene el Estado, para responder a nombre de los servidores públicos por sus actos y consecuencias derivados de la prestación de sus servicios irregulares prEstados en los organismos y entidades del sector público...”, sujetos que deberán cumplir con la Constitución, Leyes, Códigos, Reglamentos, etc., para cumplir con el deber de responsabilidad (Jaramillo H. , Manual de Derecho Administrativo, 2013).

Por tal razón, en el instante que una persona entra a ejercer un cargo público se generan derechos y obligaciones recíprocas, por tal razón cuando la administración no ha cumplido, el servidor público tiene el derecho de reclamar, y de igual manera, si aquella persona no ha cumplido con sus obligaciones laborales, de gestión, administración, el Estado está facultado para señalar la responsabilidad y de tomar las acciones necesarias para que pueda responder por el daño, perjuicio, menoscabo que ha causado, que en la mayoría de casos se interponen sanciones por la conducta ilegal que fue detectada (Secaira, 2004).

Ante la situación planteada, el ordenamiento jurídico y de control que tiene el Ecuador, a través de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 40 señala el concepto de Responsabilidad por acción u omisión:

Las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Por su parte también, el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, establece las clases y materia de responsabilidades en los artículos 5 y 6 en el siguiente sentido:

Artículo 5.-

Clases de responsabilidad.- Como resultado de la acción de control, la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de la existencia de indicios de responsabilidad penal, puede establecer las siguientes responsabilidades: por el objeto mismo de la responsabilidad, ésta puede ser administrativa o civil culposa; y, por los sujetos, puede ser principal y subsidiaria, así como directa y solidaria, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Artículo 6.-

Materia que puede dar lugar a la responsabilidad.- Los actos, hechos u omisiones que se produjeran por la inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate y por el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo, o de las estipulaciones contractuales, constituyen la materia que puede dar lugar al establecimiento de la responsabilidad administrativa culposa.

Serán materia del establecimiento de responsabilidad civil culposa los recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos y ambientales de cualquier naturaleza, en los cuales se concreta el perjuicio sufrido por la institución del Estado, empresa pública, entidad, organismo, persona jurídica con participación estatal y las entidades de derecho privado a causa de la acción que denote impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación, negligencia u omisión culposa de autoridades, dignatarios, funcionarios/as y demás servidores/as de dichas instituciones; así como, de los personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal o de terceros relacionados con la administración o beneficiario de un acto o hecho administrativo emitido sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos de los bienes y recursos públicos. Se entenderá también como perjuicio la disposición temporal de recursos, en cuyo caso, para los efectos civiles, se presumirá que la disposición temporal de recursos ha reportado beneficio al sujeto de la responsabilidad, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que el hecho pudiera dar lugar.

Las acciones u omisiones atribuidas a las autoridades, dignatarios, funcionarios/as y demás servidores/as de dichas instituciones; así como a los personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal o de terceros que pueden dar lugar a los indicios de responsabilidad penal son las tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal.

De aquello nacen las responsabilidades principales y solidarias en caso de que se haya determinado un perjuicio económico al Estado; y, subsidiaria, cuando por las acciones u omisiones culposas de los sujetos de responsabilidad se determine la participación de alguna u otra manera en el cometimiento de la infracción, quienes gozarán de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley.

Sobre la culpa de los administrados, se deben considerar definiciones de cuerpos legales ecuatorianos, como por ejemplo el artículo 27 del Código Orgánico Integral Penal dispone: "Culpa.- Actúa con culpa la persona que infringe el deber objetivo de cuidado, que personalmente le corresponde, produciendo un resultado dañoso", en concordancia con el artículo 29 del Código Civil distingue tres especies de culpa o descuido, a saber: culpa grave, culpa leve y culpa levísima. El cuasidelito está definido en el artículo 2184 del Código Civil.

En ese mismo sentido, ya en ámbito de control de la Contraloría General del Estado a los bienes y recursos públicos, la principal normativa que abarca estas responsabilidades comprende a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y al Reglamento de Responsabilidades.

Después de que se hayan cumplido los exámenes especiales técnicos o de ingenierías de las direcciones de auditorías externas, así como de las 343 unidades de auditoría interna a nivel nacional, direcciones regionales y delegaciones provinciales al control externo de los recursos públicos previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que bien podrían realizarse con una planificación de

la Contraloría General del Estado o en algunos casos se las realice por denuncias y quejas de irregularidades sobre determinados tipos; el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 595 de 12 de junio de 2002, dispone que, a base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, que se hayan encontrado en el período auditado a los servidores públicos y a las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Es decir, de los procesos de control, la entidad al encontrar irregularidades, puede formular resoluciones administrativas y civiles. La propia ley de la Contraloría General del Estado también la faculta para establecer indicios de responsabilidad penal, se procederá a informar a la Fiscalía General del Estado, sobre los delitos de acción pública consagrados en el Código Orgánico Integral Penal.

1.5.1 Tipos de Responsabilidad

1.5.1.1 Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa, se configura, cuando la servidora o servidor público, ha incumplido la normativa legal y reglamentaria aplicable que ocasiona un tipo de sanción. Esta sanción debe ajustarse al debido proceso y otorgando todas las garantías básicas de derecho a la defensa (Pérez, Efraín, 2014).

Esta sanción nace como consecuencia de la inobservancia de la norma jurídica o técnica, misma que debe ser expuesta a un análisis de una sana crítica pero sobretodo

objetiva, apegada a la Ley por parte de la autoridad que emite este acto administrativo motivado.

Ante la situación planteada, el deber fundamental de la administración, es el logro del bien común, y realiza un análisis de suma importancia que describe “...La conducta contraria al ordenamiento jurídico provoca necesariamente el establecimiento de responsabilidades y la correspondiente sanción.”. Por lo que es importante tomar en cuenta que para lograr que los objetivos institucionales sean cumplidos, se debe actuar de una forma correcta y digna del servidor público. Secaira, 2004 (p.135-156).

Hechas las consideraciones anteriores, la responsabilidad administrativa es originada de la inobservancia de las disposiciones del ordenamiento jurídico o de las convenciones contractuales; del incumplimiento a las prerrogativas establecidas en la ley para las autoridades, funcionarios y servidores públicos, y de la incurrencia de las acciones y omisiones de estas personas, en las faltas previstas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; lo cual tiene un carácter eminentemente sancionador, puesto que lo que se busca es imponer una condena de carácter administrativo a estas conductas.

1.5.1.2 Responsabilidad Civil Culposa

(Jaramillo H. , Manual de Derecho Administrativo, 2013), manifiesta que la Responsabilidad civil: “es la obligación que tienen los servidores públicos de pagar los daños y perjuicios ocasionados a los administrados o, al Estado por la comisión de actos dolosos o culposos en el cumplimiento de las actividades administrativas.” (p.339).

Bajo el mismo sentido, al hablar de responsabilidad civil, es importante tener en cuenta su concepto que es “la obligación del servidor público de resarcir los perjuicios

económicos causados al Estado, incluyendo la repetición de los valores que el Estado haya tenido que reconocer a terceros...” (Pérez, Efraín, 2014). (p.424).

Dadas las condiciones que anteceden, se llama responsabilidad civil, porque es el resultado de una acción u omisión, y establece la obligación del servidor público a responder económicamente por el daño generado, que a su vez esta responsabilidad proviene del derecho civil (Secaira, 2004) p. 135-156.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el Código Civil Ecuatoriano, establece en el artículo 2220 que “toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones, sino del hecho de los que estuvieran a su cuidado”.

En ese sentido, la responsabilidad civil se caracteriza por tener dos tendencias elementales como es la culpa o dolo y el daño, y en su análisis manifiesta que en la culpa o dolo puede ser por acción u omisión, así como la obligación de resarcir tal daño cuando este ha sido ocasionado por una persona natural o jurídica, tal indemnización de ese perjuicio abarca el efecto del daño emergente y lucro cesante (Jaramillo H. , Manual de Derecho Administrativo, 2013).

Resulta oportuno mencionar que la Contraloría General del Estado, en el ejercicio de sus funciones determina responsabilidades de acuerdo a los resultados de los exámenes especiales que realiza a las entidades de derecho público y privado, esta potestad es atribuida mediante su Ley Orgánica y Reglamento.

En efecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece en el artículo 52 la definición de la Responsabilidad Civil:

La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto

administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

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

Dicho perjuicio se establecerá mediante la predeterminación de glosa o la emisión de una orden de reintegro, que será notificada al sujeto de responsabilidad mediante un oficio individual, acompañado de la respectiva boleta.

Para dar continuidad, el artículo 27 del Código Orgánico Integral Penal dispone: "Culpa. - Actúa con culpa la persona que infringe el deber objetivo de cuidado, que personalmente le corresponde, produciendo un resultado dañoso".

Seguidamente, el Reglamento de Responsabilidades, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 696 y publicado el 22 de febrero de 2016, determina en el artículo 16 la Responsabilidad civil culposa:

Nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un sujeto de responsabilidad, que sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias generan resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos; o, en el caso de pago indebido por desembolsos que se realizaren sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido parcialmente.

A efectos de realizar un análisis minucioso entre las clases de Responsabilidad, en varias Resoluciones que ha emitido la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, se ha comunicado, indicado y alegado a los administrados que el artículo 233 de la Constitución de la República, ordena que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por

sus omisiones, y serán responsables administrativa y civil por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

En relación con este último, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado regula que la responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del 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.

Por su parte, el artículo 46 de la mencionada Ley establece que los agentes públicos que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo.

Como resultado de, el artículo 52 determina que la responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. Esta responsabilidad genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho

culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.

En este propósito, esta responsabilidad, es decir de la civil culposa; originada en las acciones que denote impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación, negligencia u omisión culposa de autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de dichas instituciones; así como, de los personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal o de terceros relacionados con la administración o beneficiario de un hecho o acto administrativo emitido sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos de los bienes y recursos públicos; tiene una naturaleza reparadora e indemnizatoria, pues su fin es resarcir pecuniariamente los daños causados al patrimonio público.

1.5.1.3 Órdenes de reintegro

Esta figura jurídica es acogida por la Contraloría General del Estado para el requerimiento del inmediato pago por un desembolso de recursos económicos realizados por los servidores públicos sin un fundamento legal.

En efecto, el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría establece la predeterminación de órdenes de reintegro que se configura en el siguiente sentido:

Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad

podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa. Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley.

Por su parte, el Reglamento de Responsabilidades en el artículo 22 define a las Órdenes de Reintegro en el siguiente sentido:

Orden de reintegro.- Cuando como resultado de las labores de control se comprobare la existencia de pagos indebidos, se dejará constancia de estos hechos en el correspondiente informe de auditoría o examen especial y en el memorando resumen.

La unidad administrativa de control que realizó la auditoría gubernamental o examen especial o la Dirección de Auditorías Internas, remitirán a la Dirección de Predeterminación de Responsabilidades los hallazgos a fin de que expida mediante oficio, la correspondiente orden de reintegro debidamente motivada, estableciendo la responsabilidad principal a la persona natural o jurídica beneficiaria del pago indebido y la responsabilidad subsidiaria a los servidores/as cuya acción u omisión culposa hubiere dado lugar el pago indebido.

Los responsables subsidiarios gozarán de los beneficios de orden y excusión de conformidad con lo previsto en el Art. 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, beneficio que deberá ser garantizado en el proceso de ejecución coactiva de ser el caso.

Dicho oficio se notificará a los sujetos de responsabilidad en una de las formas señaladas en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, concediéndoles el plazo improrrogable de 90 días para que efectúen el reintegro.

Según se ha visto, este ordenamiento jurídico sirve como método de estudio que permite entender la naturaleza de la Orden de Reintegro, y no confundirla con la glosa porque de conformidad con lo que establece el artículo 53, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado la responsabilidad civil culposa se acordará 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. El citado perjuicio se establecerá mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa o mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido.

Se entiende por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prEstado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. De las normas invocadas se deduce que la responsabilidad civil culposa se subdivide también en esta figura de las órdenes de reintegro, al efecto es menester señalar que son de naturaleza y características totalmente distintas.

Precisando de una vez que, la Orden de Reintegro no puede ser impugnada en sede administrativa, tal como lo determina el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, haciendo referencia a la procedencia del recurso de revisión. No obstante es evidente que podría existir una afectación de derechos, porque esta disposición afecta sustancialmente los intereses, pretensiones de los administrados. Existiendo un vacío legal en la disposición, por cuanto debería ser tratada como una responsabilidad civil culposa. Comentario que puede brindarse para continuar otra línea de discusión, debate y análisis.

1.5.1.4 Indicios de responsabilidad Penal

La Responsabilidad Penal se genera cuando la acción u omisión del servidor público configura la tipificación de un delito, la misma que es grave por cuanto afecta y lesiona el bien social (Secaira, 2004).

Los delitos de acción pública, son materia netamente penal, sin embargo la administración cuando descubre indicios de esta responsabilidad por los hechos a los que se refieren los artículos 278, 279, 280 y 281 del Código Orgánico Integral Penal, tiene la obligación de remitir al órgano competente en este caso a las unidades de delitos contra la administración pública de la Fiscalía General del Estado con la finalidad que ahí se investigue y se siga con el debido proceso consagrado en la Constitución de la República.

De esta forma se pretende evitar la falta de competencia y jurisdicción de la administración pública. Los indicios de supuestos delitos como peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión son los más frecuentes y generales que se encuentran en los exámenes especiales que realiza la Contraloría General del Estado.

En ocasiones cuando ha existido un perjuicio económico a las entidades, los sujetos de responsabilidad presentan documentos de descargo, que efectivamente en ocasiones constituyen piezas procesales, sin embargo en sede administrativa, la Contraloría General del Estado, en uso de facultades de control de los recursos públicos, no puede desvirtuar con aquellos, el perjuicio que se causó a la entidad, por lo que únicamente los jueces tienen la capacidad constitucional y legal para establecer la responsabilidad penal en contra de los ciudadanos que ya no son administrados, sino se configura el término de procesados.

1.6 Resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado

La administración debe pronunciarse sobre los actos o hechos utilizando el principio de impulso propio, y lo hace de oficio, que en ocasiones el formato más adecuado es la configuración de la Resoluciones.

Para que la Resolución tome un adecuado sentido se debe incluir aspectos formales, como la redacción de los antecedentes, la pretensión de la administración, la motivación de las normas jurídicas y el pronunciamiento de la autoridad competente sobre los hechos que han originado la expedición de la resolución.

Por tal razón, la administración necesita determinar objetivamente la realidad de los hechos, es decir, tiene la obligación de generar por si misma los procedimientos y mecanismos para determinar y sancionar los hechos, a fin de decidir y llevar acabo la tutela del bien común y especialmente el interés público. (Secaira, 2004).

Según el autor Lucero (2010), la Resolución, es una decisión, mandato, o aclaración de una duda que implica la resolución de una problemática (p.56). Se caracteriza por:

- Estar sujeta a requisitos de forma y competencia.
- Proviene de una autoridad, en ejercicio de sus funciones jerárquicamente legales.
- Puede dictarse sin que se refiera necesariamente a la relación de la administración pública y de los administrados o a las Normas Jurídicas, sin dejar de sujetarse a lo establecido en la Constitución y demás Leyes competentes.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la resolución debe ser el acto final que ultima el procedimiento, la misma que debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados o las partes (Morales R. , 2010).

De una manera más específica y enmarcándonos en temas del organismo de control, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece en el artículo 56 el contenido de las Resoluciones y plazos para expedirlas en el siguiente sentido:

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. Si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación.

La resolución original confirmará o desvanecerá total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en esta Ley y en el reglamento que para el efecto dicte el Contralor General.

Además, el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, dispone en el artículo 24 que: “Resolución.- Según sea el caso, la resolución que se dicte podrá confirmar o desvanecer las responsabilidades administrativas o civiles culposas: glosas u órdenes de reintegro, total o parcialmente.”, y en el artículo 26 establece cual debe ser el contenido de la resolución de la responsabilidad civil culposa como que se configuran en glosas u órdenes de reintegro:

La resolución constará de una parte expositiva y de otra resolutive. La parte expositiva contendrá lo siguiente: 1. La expresión precisa del asunto o asuntos que hayan sido materia de la responsabilidad civil culposa: glosas u órdenes de reintegro, con indicación de su fundamento y de las razones expuestas por el sujeto de la responsabilidad. Cuando haya que resolver en rebeldía, se indicará también el contenido y fundamento de las glosas; de haber allanamiento del interesado, se dejará constancia del particular. 2. La fundamentación relativa a los aspectos de hecho y de derecho, con arreglo al inciso segundo del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. 3. La conclusión o conclusiones lógicas que se deriven de los dos puntos anteriores. La parte resolutive contendrá la decisión a que se haya llegado, expresada en forma clara, precisa, definitiva y categórica, con respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y a todos y cada uno de los sujetos de la responsabilidad, así como la orden de cumplir tal o cual acto complementario relacionado con la decisión adoptada.

La publicación denominada la Función Controladora del Estado Ecuatoriano define a la resolución, como la decisión, que emite el Organismo de Control a través de la máxima autoridad, con la que determina el tipo de responsabilidad que el sujeto

incurrió en el ejercicio de sus funciones, y decreta la sanción que debe cumplir. (Rivas, 2006).

Teniendo en cuenta lo antes mencionado se puede puntualizar que las resoluciones que emiten Contralor General del Estado, Subcontralor General del Estado y el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, gozan de legitimidad y ejecutoriedad, ya que dichas autoridades, legalmente constituidas y designadas para el efecto, lo realizan en ejercicio de la potestad conferida, esto es, con plena competencia para emitir resoluciones de responsabilidades civil culposa.

Bajo este lineamiento, el Contralor General del Estado, suscribió el Acuerdo No. 023-CG-2017, expidiendo el Reglamento de Suscripción de Documentos de la Contraloría General del Estado, que determina que:

Artículo 1:

a) El Contralor/a General del Estado suscribirá los siguientes documentos: a) Los dirigidos: a la máxima autoridad y ex máximas autoridades de las instituciones, entidades, organismos y dependencias que comprenden el sector público, y empresas públicas, todas ellas con ámbito nacional; al Presidente y Vicepresidente de la República; Presidente y Vicepresidente de la Asamblea Nacional; titulares de la Corte Constitucional, Corte Nacional de Justicia, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Presidente de la Función de Transparencia y Control Social; a los miembros del Consejo de la Judicatura; Consejos Nacionales de Igualdad; Procurador General del Estado; Defensor Público; Defensor del Pueblo; Fiscal General del Estado; los titulares de las Superintendencias; Asambleístas; Parlamentarios Andinos; Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Ministros de Estado; Jefe del Comando Conjunto; Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas; Comandante General de la Policía Nacional; representantes del cuerpo diplomático acreditados en el país; autoridades de organismos internacionales; y, representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado con participación estatal con ámbito nacional; j) Las resoluciones sobre determinación de responsabilidades civiles culposas, cuando proceda, en contra de las autoridades contenidas en la letra a) de este Artículo;

Artículo 2:

El Subcontralor/a General del Estado suscribirá los siguientes documentos: f) Las resoluciones sobre determinación de responsabilidades civiles culposas, cuando proceda, en contra de: la segunda máxima autoridad de las entidades del sector público con ámbito nacional; las autoridades elegidas por votación popular con ámbito: regional, provincial, cantonal y parroquial; las derivadas de exámenes a la inversión de obra pública, excepto las de ámbito nacional; y, aquellas que superen los 150 SBU del trabajador en general, excepto las que le corresponda suscribir al Contralor/a General del Estado;

El resto de la normativa resulta intrascendente para el siguiente estudio, por lo que resaltare la trascripción del artículo siguiente:

Artículo 20:

El Director/a de Responsabilidades suscribirá los siguientes documentos: c) Las resoluciones sobre determinación de responsabilidad civil culposa, por valores inferiores o igual a 150 SBU del trabajador en general, excepto aquellas que le corresponda suscribir al Contralor/a General del Estado o Subcontralor/a General del Estado;

En caso de que las resoluciones fueran confirmadas, seguirán con el procedimiento establecido para el efecto, dentro del cual se contempla que los sujetos de responsabilidad, o administrados podrán impugnar dicha resolución en un término de 60 días plazo desde el día siguiente a la notificación de la resolución, que confirmó parcial o totalmente las responsabilidades, mediante el recurso de revisión, de conformidad con los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Hecha la observación anterior es menester puntualizar la palabra recurso, así lo indica el autor (Ramírez, 1983), que trata específicamente como un medio de impugnación de los actos procesales, bajo ese sentido (Cassagne, Derecho Administrativo, 1985), manifiesta que los actos que necesitan ser impugnados mediante cualquier recurso administrativo son aquellos que a criterio propio afectan los derechos o intereses de los administrados, diciendo que aún cuando su alcance es general,

centrándose en el recurso de revisión manifiesta además, que éste posee un carácter extraordinario, definiéndolo como un recurso de excepción, y que se lo puede activar en caso de duda y que obligatoriamente se tiene que circunscribir al principio de seguridad jurídica.

Continuando con el procedimiento administrativo, y en el mismo orden de ideas, el Contralor General del Estado, tendrá 30 días a partir de la interposición del recurso de revisión para, analizar los argumentos, alegatos, y pruebas expuestos por los administrados para posteriormente mediante providencia notificar su resolución a los interesados.

Los efectos que causa el recurso de revisión es el de interrumpir los plazos de caducidad y prescripción, previstos en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; adicionalmente suspenderá los efectos de la resolución que confirió parcial o totalmente la responsabilidad; y, confirmará, modificará, revocará o realizará la sustitución definitiva de la resolución confirmatoria revisada.

Si el Contralor General del Estado, no considera procedente el recurso de revisión, lo negará y no habrá más recursos en sede administrativa, dando paso a la instancia contenciosa administrativa, en la que mediante un recurso, las personas naturales o jurídicas interponen contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública.

Sin embargo, si estas resoluciones, no están debidamente motivadas, agotadas las instancias administrativas, los administrados en un juicio pueden solicitar que se revisen estas inconsistencias, por tal razón el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, al momento de hacer el control de la legalidad de las actuaciones, podrá dejarlas sin efecto, porque en algunas ocasiones, éstas pueden contener una indebida

motivación que posteriormente afectará en los procedimientos contenciosos administrativos.

Por lo antes comentado se identifica que las Resoluciones de la Contraloría General del Estado mantienen los elementos y formalidades de los Actos Administrativos, que analizamos en los numerales anteriores.

A continuación pasaremos a considerar aspectos jurídicos de fondo y forma que deben cumplir las resoluciones que determinan responsabilidades a las personas naturales y jurídicas que estén involucrados con la administración.

1.7 Debido Proceso

El debido proceso: “Constituye un conjunto de reglas y procedimientos tradicionales que el legislador y el ejecutor de la ley deben observar cuando en cumplimiento de las normas que condicionan la actividad de esos órganos, regulan jurídicamente la conducta de los individuos” (p.45.). (Mirienhoff, et al., 1982).

El autor (Santofimio, 2003), manifiesta que: “... por debido proceso debe entenderse la conjunción de garantías tales como: El ser oído antes de la decisión, participar efectivamente del proceso desde su inicio hasta su terminación, ofrecer y producir pruebas, obtener decisiones fundadas o motivadas, notificaciones oportunas y conforme a la ley, acceso a la información y documentación sobre la actuación, cuestionar los elementos probatorios antes de la decisión, obtener asesoría legal, posibilidad de intentar mecanismos impugnatorios contra las decisiones administrativas.”. (p, 130).

Por lo antes indicado, es importante señalar que el derecho al debido proceso es uno de los más importantes a nivel constitucional y legal por cuanto le corresponde a la

autoridad administrativa velar para que su cumplimiento sea siempre de obligatorio cumplimiento a fin de garantizar los derechos a las personas que se encuentran cursando un proceso jurídico administrativo.

En materia administrativa, la figura del debido proceso debería fortalecer una actuación de la administración pura, que no lesione derechos a los administrados. Su importancia recae en utilizar el procedimiento requerido para la emisión de los actos administrativos, de esta forma garantizaría la seguridad jurídica y el ordenamiento jurídico necesario para cada caso.

A nivel internacional se lo puede encontrar y estudiar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14; y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuerpos legales internacionales que regulan de manera general el derecho a garantías del debido proceso que tienen todas las personas establecidas por la Ley de cada país justamente para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil.

En el Ecuador, el debido proceso está contemplado en el artículo 76 de la Constitución de la República, en el que determinan garantías importantes en la rama del Derecho Administrativo cuando se deba asegurar los derechos y obligaciones de cualquier orden, especialmente nos centraremos en el análisis de los numerales 1) que especifica que la autoridad debe garantizar el cumplimiento obligatorio de las normas, preceptos legales y sobre todo y más importante el derecho de los ciudadanos; 7), letra l) que establece que: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no le explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren

debidamente motivados se considerarán nulos...”. Se considera además que, la tipicidad es la garantía fundamental del debido proceso, por cuanto la Norma Suprema prohíbe a las autoridades administrativas competentes sancionar los actos, acciones y omisiones que no estén legalmente tipificados o estipulados y bajo el término legal sometiéndolos al principio de legalidad.

Bajo este concepto la Corte Constitucional ha indicado que el debido proceso, consagrado en la Constitución de la República, es un derecho primordial por lo que existen garantías de suma importancia que deben ser analizadas y aplicadas para que se pueda configurar en una adecuada justicia para las partes que están interviniendo en determinado conflicto legal y que cuyo acto administrativo o resolución sean debidamente fundamentadas y apegadas al derecho. No se trata de cumplir meros formalismos, sino que su cumplimiento esté avalado por principios supremos consagrados para el Estado y su sociedad. Concluyendo en su análisis que la vulneración del debido proceso constituye un atentado grave a los derechos de las personas y consecuentemente representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica. (Ruiz, Aguirre, & Avila, 2016).

A efectos de este, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador se ha pronunciado en la Resolución No. 91-2010 de 18 de marzo de 2010, cuyo extracto es:

El debido proceso, desde una perspectiva doctrinaria, es defendido por el tratadista Orlando Alfonso Rodríguez como “el conjunto de principios y garantías judiciales, de contenido filosófico y político, de carácter irrenunciable, aplicable a toda actuación estatal que dirime un conflicto de intereses; protege a la sociedad en general, como al procesado en particular, en aplicación de tratados y convenios internacionales(...) Tiene como cometido una recta, justa y cumplida administración de justicia.- Es una malla de contención contra la que choca la arbitrariedad y el abuso estatal... No es un fin en sí mismo, sino el compendio mínimo de garantías, que se debe observar para el desarrollo

de una actuación oficial y de los sujetos procesales para desembocar en el estadio procesal y así proferir en el fallo definitivo.- El debido proceso va consustancialmente unido al derecho a la defensa, caracterizado por los siguientes lineamientos que actúan como un escudo protección: la prohibición de que se prive a las personas de contar con el tiempo necesario y los medios adecuados para la preparación de los argumentos pertinentes para ejercerlo, la obligatoriedad de que la persona sea escuchada en momento oportuno y en igualdad de condiciones de la contraparte y asimismo la posibilidad de presentar de forma verbal o escrita sus razones o argumentos y replicar los de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.- Así entendido el debido proceso, su violación implica la trasgresión de las garantías o normas que deben observarse dentro de determinada actuación procesal, previamente a la expedición del fallo(...).” Magistrado Ponente: Dr. Freddy Ordoñez Bermeo.

Al efecto, el debido proceso se trata de una regla que toda autoridad judicial y administrativa deba respetar, porque acarrea una serie de garantías, de tal forma que se convierte en un eje trascendental que orienta al procedimiento administrativo, pues al ser autoridades deben cumplir con las normas invocadas y hacer efectivo ejercicio de los derechos y obligaciones de los administrados.

En relación con el último párrafo, el Organismo Técnico de Control, dando cumplimiento y respetando el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, la máxima entidad de control, en sede administrativa, realiza un estudio minucioso de los informes aprobados de los exámenes especiales que están a disposición pública, en los sitios informáticos de la web, como en los archivos de la institución, así como en los oficios de las predeterminaciones de responsabilidad civil culposa, y, de las contestaciones acompañadas de los documentos de descargo que presentan los administrados, como pruebas para desvirtuar las observaciones emitidas por los equipos de trabajo de auditoría, se procede a formular los actos administrativos pertinentes que se constituyen en las resoluciones las que se

confirman, desvanecen o caducan las predeterminaciones de responsabilidades civiles culposas seguidas en su contra.

1.7.1 Seguridad Jurídica

La Seguridad Jurídica se define como: “Un principio del Derecho, Universalmente reconocido, que se basa en la certeza del derecho.” Mestanza 2013, (p. 5).

Afirmación que el profesor Jorge Zavala Egas, en su artículo de la Teoría de la seguridad jurídica, también comenta y recalca que: “...la seguridad jurídica es un principio y no un valor que carece de una virtualidad normativa. Por el contrario, como principio la seguridad jurídica es fuente del Derecho y suple cualquier laguna normativa concreta (p.228)”.

Y en el mismo sentido, el autor (Pérez Luno, 1991), define a la seguridad jurídica como un elemento constitutivo de la aspiración individual y social de la seguridad, comentando que es el fundamento de la razón como valor jurídico (p.8).

Hechas las consideraciones anteriores, se la puede considerar la seguridad jurídica como una garantía dado a la persona interesada, la que es otorgada por el Estado, de modo que sus derechos no sean violentados. Podríamos decir entonces que la seguridad jurídica es la certeza de la aplicación del derecho porque se encuentra en la base de todo ordenamiento jurídico tratándolo como un tema fundamental de la organización social.

Con este contexto, la seguridad jurídica es otorgada por el cumplimiento de las solemnidades jurídicas contempladas en la certeza del derecho, por lo que su incumplimiento por parte de la administración, podría causar una situación jurídica adversa a las pretensiones de los administrados.

Con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, se ha dado mayor importancia al derecho de la seguridad jurídica, plasmando una nueva forma de estructura jurídica al Estado Ecuatoriano, el artículo 82 de la referida norma 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.”. Por lo que se puede argumentar que es un elemento fundamental que deben cumplir todas las funciones del Estado es decir el Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, y las personas jurídicas creadas para la prestación de servicios públicos, para que exista confiabilidad en el orden jurídico estatal.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la noción del derecho a la seguridad jurídica que destaca:

- 1) El mismo constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales. Así este derecho materializa el respeto a los derechos y asegura que una situación jurídica no será cambiada sino de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos. Por lo tanto, este derecho se enlaza a la confianza de los particulares con el orden jurídico y la sujeción de todos, situación que se ve relacionada con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, como ya se ha indicado previamente.
- 2) Este derecho determina las condiciones que debe tener el poder estatal para producir un sistema jurídico, en cuanto a la validez y eficacia, capaz de alcanzar sus objetivos evitando aquellos aspectos del poder que puedan dañar la seguridad del ordenamiento normativo(...). (Ruiz, Aguirre, & Avila, 2016).

Bajo este criterio, se puede concluir que el derecho a la seguridad jurídica, obliga al aparato estatal a cumplir estrictamente las Normas superiores, y que sus actuaciones sean apegadas al derecho, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los interesados.

Sin embargo, realizando un análisis del Reglamento de la Ley de la Contraloría General del Estado, se evidencia en el artículo 9 establece el alcance de la auditoría para las entidades de derecho privado y la seguridad jurídica, indicando que: “Para evitar el quebrantamiento del principio de actos firmes de control, y la presunción de legitimidad, honestidad e inocencia, el honor de las personas, y para no afectar a la seguridad jurídica del Estado, el alcance de las órdenes de trabajo y de la planificación de la auditoría no podrá afectar la validez de los informes anteriores de auditoría externa o interna privados.”. Pero, no es suficiente establecer solamente esta particularidad del doble juzgamiento por la misma causa, sino que debería existir tanto en los preámbulos de la Ley como en su Reglamento, especificaciones jurídicas, metodológicas y técnicas para viabilizar la actuación de la administración a través de la Contraloría General del Estado para respetar la Seguridad Jurídica.

La Seguridad Jurídica debería ser considerada como una garantía que tienen los administrados en sus derechos y obligaciones, tomando en cuenta que el Estado tiene la responsabilidad de proteger a los ciudadanos y velar el estricto cumplimiento de las Normas Jurídicas, bajo este criterio la Entidad de Control, evitara que sus actuaciones sean arbitrarias y no violará los derechos de las personas.

1.8 La Motivación

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76 establece las garantías que conforman el debido proceso, que mediante el numeral 7 se instaura el derecho a la defensa, incluyéndose el deber primordial de motivar toda resolución que provenga de los poderes públicos, debido a que, al no estar motivadas correctamente serán consideradas nulas, en concordancia con la Ley de Modernización del Estado, artículo 31 que indica: “...Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del

procedimiento previo..."; y con el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial, Suplemento 31 de 7 de julio de 2017, que entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación, artículo 100 que señala:

Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará: 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. Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada. Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.

Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresa que: "La Motivación es la exteriorización de la justicia razonada que permite llegar a una conclusión" (Chaparro Álvarez y Lapo Iniguez vs. Ecuador, 2007), y "Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serán decisiones arbitrarias" (Caso Yatama vs Nicaragua., 2005).

Al efecto, es menester indicar que la motivación es una pieza fundamental en la elaboración de decisiones judiciales y administrativas, de no existir la misma devendría en la nulidad de dichas decisiones. Por lo tanto, se constituye en una obligación de los poderes públicos, la debida motivación en las resoluciones que se emita con la finalidad de dotarlas de legitimidad, garantizando que las personas puedan tener conocimiento de forma verás y efectiva fundamentos que motivaron la emisión de una determinada resolución, aquella que siempre deberá guardar concordancia tanto en lo sustancial como en lo procesal con el ordenamiento jurídico positivo aplicable al caso, acompañada del deber de indagar a partir de los hechos que se presentan en su estudio (Ruiz, Aguirre, & Avila, 2016).

Según Morales (2011), en la elaboración de los actos administrativos, debe existir una adecuada motivación, esta deberá ser un elemento esencial y de obligatorio cumplimiento en el momento de limitar y pronunciarse sobre el hecho causal y la juridicidad; comenta que de no existir éste componente, el administrado podría quedar en indefensión, vulnerando su derecho constitucional a la defensa, cuyo acto puede ser apelado y declarado nulo. (p.155).

Varios autores latinoamericanos y europeos que analizaremos ahora, a lo largo de los años cronológicamente exponen diferentes criterios sobre la motivación, acoplados a las distintas realidades de la administración que serán indicados a continuación:

Hinostroza (2010), explica que: “...la motivación del acto administrativo deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores (es decir, a los hechos probados relevantes del caso específico) justifican el acto adoptado”. (p.27).

Cassagne (2011), comenta que: “la motivación es un requisito que integra el elemento formal y consiste en la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan la emisión del acto, que versan tanto en las circunstancias de hecho y de derecho (causa) como en el interés público que se persigue con el dictado del acto (finalidad)”. (p. 28).

Bocanegra (2012), señala que: “...la motivación de los actos administrativos en cuanto con ella no se trata sólo de cubrir una mera formalidad, sino que, a su través, se asegura la formación de la voluntad de la Administración y la garantía de los derechos de los ciudadanos porque la motivación posibilita el ejercicio de las potestades de

control en vía de recurso, sea este administrativo o judicial, de la resolución dictada...”.
(Sic) (p. 88).

Como se puede observar de la transcripción anterior, los autores coinciden que la motivación en los actos administrativos no debe ser solo una característica formal, sino sobre todo esencial que respeta derechos. Considerando que se debe tener mucho cuidado en determinar los hechos y acompañarlos con la norma, de esta forma debe existir una manera adecuada y estrecha al juntarlos para que puedan relacionarse, buscando no solo el beneficio de la administración sino también del interés público incluyendo a los administrados.

Dadas las condiciones que anteceden, también la Corte Constitucional del Ecuador, en Sentencia No. 092-13-SEP-CC, dictada el 30 de octubre de 2013, dentro del caso No. 0538-13-EP, se ha pronunciado sobre este tema, indicando que:

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

También ha indicado en casos análogos que el derecho a la motivación en una resolución no debe limitarse a la invocación abstracta de normas, sino también a la coherente vinculación entre los hechos que son pertinentes y las Normas, esto permitirá que el administrado o el sujeto de responsabilidad conozca no solo las razones jurídicas dictaminadas por la autoridad, sino también aquellas que buscan el interés público, son propias de obligatorio cumplimiento. (Ruiz, Aguirre, & Avila, 2016).

En virtud a lo antes mencionado, es importante señalar que la garantía de la motivación, debe operar teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales:

- Los servidores públicos, tienen como obligación excluir la arbitrariedad y disminuir sustancial la discrecionalidad.
- Las personas o administrados, tendrán pleno derecho a conocer el porqué de las decisiones tomadas en la resolución que podrían afectarlos directamente o indirectamente.

Por tales motivos los servidores públicos, deberán obligatoriamente motivar sus decisiones en las resoluciones, teniendo en cuenta que esta figura es un requerimiento que perturba a la sustancia del acto administrativo, por lo que su defectuosa expresión o su ausencia podrían generar la declaración de la nulidad o su inexistencia (Secaira, 2004).

Por otro lado, al realizar un análisis de derecho comparado con el vecino país de Colombia, que por la calidad de sus resoluciones es un referente a nivel sudamericano en temas constitucionales, en la Sentencia T-204/12, de la Corte Constitucional de la República de Colombia, dentro de los fundamentos constitucionales trata ya el tema de la Motivación de los Actos Administrativos al determinar que:

La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

Y que, en el contenido de aquella sentencia antes referida, los Jueces de la Corte Constitucional de Colombia, manifiesten que:

La necesidad de motivación del acto administrativo no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia. Por el contrario, esta Corporación ha acudido al concepto de “razón suficiente” para señalar

que la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público (...) Un proceder distinto violaría el sustento constitucional que da origen a la necesidad de motivar las actuaciones de la administración y convertiría este requerimiento en un simple requisito inane y formal.

De lo antes referido y al comparar los dos pronunciamientos constitucionales de los dos máximos órganos de interpretación y control constitucional, al ser representantes especializados en temas técnicos, jurisdiccionales y constitucionales de Ecuador y Colombia respectivamente, se establece un precedente a nivel nacional, regional y sudamericano sobre la importancia de motivar las actuaciones administrativas de los órganos del Estado. Al encontrarnos en una formación similar de la administración pública en América del Sur, especialmente los países de la Comunidad Andina, se deberían reproducir esquemas de guías administrativistas, para que se respeten los mandatos constitucionales sobre la veracidad de los pronunciamientos estatales de determinados temas de una forma motivada y adecuada, salvaguardando los intereses públicos, sin vulnerar derechos establecidos en la normativa a los sujetos involucrados.

En este mismo orden y dirección, involucrándonos especialmente en temas de control en el Ecuador, la Contraloría General del Estado actuando dentro del límite del ordenamiento constitucional y legal de sus competencias plenamente definidas, y con estricta sujeción a los principios que rigen la administración pública y todo su aparataje; debe observar las garantías básicas al momento de emitir sus resoluciones para asegurar el derecho al debido proceso, como el de legalidad consagrado en el artículo 76, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "...Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes..."; garantizando el derecho que tienen los ciudadanos a conocer las razones tanto fácticas como jurídicas en que se apoyan sus observaciones y decisiones administrativas. Además, reconoce que la motivación, es un elemento

material de los actos administrativos y evita que sea un simple requisito de forma, observando los derechos de protección previstos para todo proceso en el que se predeterminen y determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

1.9 La Caducidad

Una de las formas más comunes de la terminación de un acto administrativo es la caducidad. El tratadista Pérez (2011), comenta que esta acción es: “El incumplimiento de las obligaciones y condiciones impuestas en el acto abre la opción del órgano para declarar la caducidad del acto administrativo.” (p.97).

Jaramillo, (2014), define que la caducidad es:

Un modo de extinguirse anormalmente de 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 u 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. (p.76).

Bajo el mismo sentido, (Flores Rivas, 2017), por su parte comenta que la caducidad administrativa es un modo de extinción anormal de los actos administrativos, y que en su figura jurídica no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, sino más bien que le permita a la administración pronunciarse por aquellas circunstancias de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar tal extinción, sea este por caso fortuito o por falta de pronunciamiento de la autoridad. También realiza una comparación entre la caducidad del derecho público y del privado, porque el primero busca un mecanismo extintivo cuyo objeto y fin es el de

garantizar la correcta aplicación de la norma satisfaciendo el interés general en casos determinados, con la finalidad que los procesos no se queden estancados y que los derechos de las personas naturales o jurídicas sean realmente aprovechados.

Con referencia a lo anterior el autor (Madariaga, 1993), señala que:

La caducidad es una sanción impuesta por el orden jurídico en vistas de resguardar el interés general de la colectividad, que sin lugar a dudas se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por el acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos. (p. 103).

De aquello podemos decir que este mecanismo jurídico tiene por objeto concluir aquellas relaciones jurídicas que se generan los actos administrativos, la misma que se activa por la falta oportuna de pronunciamiento de la administración, indicando que la caducidad no ataca o afecta la juridicidad y legalidad de los actos, sino los efectos generados por la falta de dictamen.

En este propósito, a nivel de ordenamiento jurídico ecuatoriano y ya enmarcándonos en temas de control, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, define la Caducidad en el artículo 71 en el siguiente sentido:

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. Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo no mayor a tres años, respecto de la declaración patrimonial juramentada en los casos de los ciudadanos elegidos por votación popular, presentada al término de sus funciones.

Por su parte la Jurisprudencia que sirve como fuente de estudio, en el líbello la sentencia No. 17811-2016-01246, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se dice que: “...la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción de derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública...”. (p.4).

También en el líbello en la sentencia No. 17811-2016-01177, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, se establece 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 (...)”. (p.13).

Ambas sentencias de diferentes fechas, tratan el tema de la caducidad en igual sentido, sin embargo, se considera que esta figura jurídica administrativa, no puede ser interrumpida por ningún motivo o circunstancia.

Hay que considerar que el tiempo que la misma Ley otorga para el ejercicio de los derechos debe ser utilizado a beneficio por el administrado. Y la administración por su parte debería utilizarla como mecanismo determinador de obligaciones, sanciones, por lo que su inobservancia podría extinguirlos.

Es menester ponerle más atención a la vida jurídica del acto administrativo porque se extingue por el paso del tiempo, así como la facultad de pronunciarse por parte de la autoridad competente.

Bajo aquellos conceptos precisos en el ámbito doctrinal, legal y jurisprudencial, la Contraloría General del Estado, luego del análisis imperativo legal de los hechos y actuaciones de los servidores públicos necesita emitir su pronunciamiento mediante la emisión de resoluciones de responsabilidad civil, antes de transcurrir 7 años, tiempo que se contabiliza desde el momento que las acciones u omisiones causaron el perjuicio económico al Estado, hasta el momento de pronunciarse con la determinación.

La entidad controladora puede declarar de oficio a petición de parte, solicitada por los sujetos de responsabilidad la caducidad del acto administrativo que va a resolver, tal como lo establece el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, porque cuando se produce esta figura jurídica, aún en los casos que no exista petición de parte, esa institucionalidad jurídica le pertenece al orden público, a favor de los intereses de la sociedad pues eso constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En este primer capítulo se han tratado temas referentes a la actividad administrativa del Estado y control, analizando su legalidad, concluyendo que la herramienta más adecuada para que la administración pueda pronunciarse es el acto administrativo, en el que investigamos su concepto, objetos y elementos.

Además, incluimos temas relacionados al control de la administración, el control público, control social, y el control gubernamental institucionalizado realizando una

recopilación de una reseña histórica de la Contraloría General del Estado, Organismo Técnico de Control, especificando su creación, ámbito de aplicación y competencia.

Hablamos también del concepto y definición de Responsabilidad y sus tipos como la administrativa, civil culposa, e indicios de responsabilidad penal, para concluir con el estudio de las resoluciones emitidas por la Contraloría General del Estado, incluyendo un análisis de las características jurídicas que las mismas deben cumplir como el respeto al debido proceso, a la seguridad jurídica, motivación, y cuidando aspectos de caducidad.

En el siguiente capítulo se analizarán las sentencias del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, que después de realizar el control de legalidad, se identificarán aspectos procesales importantes para su juzgamiento.

CAPITULO II

2. ANALISIS DE SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.

Para el desarrollo del presente capítulo, se tomarán en cuenta las definiciones mencionadas en el capítulo anterior.

Se analizarán todas las sentencias de los años 2016 y 2017, de procedimientos ordinarios emitidas por los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, cuya *Litis*, se enmarca en los actos administrativos formulados por la Contraloría General del Estado que han determinado responsabilidades civiles culposas.

Se investigó como fuente de análisis 84 sentencias desfavorables para la Contraloría General del Estado del año 2016, y 143 del año 2017, por lo que ese universo de estudio se escogieron las sentencias que determinaron falta de motivación de determinadas resoluciones.

La vigencia del Código Orgánico General de Procesos, fue fundamental para incidir en la decisión del período de estudio, debido a que se tomaron como muestra las sentencias que fueron emitidas bajo la vigencia de esta normativa legal.

El estudio radicaré, en la identificación de variables que permitan analizar la forma y el fondo de los fundamentos y criterios legales que utilizan los administradores de justicia para resolver los casos, de esta forma se podrá evidenciar el estudio que realizan los magistrados al momento de hacer el control de legalidad.

2.1 Análisis de Sentencias

2.1.1 Proceso No. 17811-2016-01177 (ESPÍN ALTAMIRANO VS CGE)

2.1.1.1 Hecho (FECHA DE SENTENCIA: 13 DE DICIEMBRE DE 2016)

El acto impugnado radica en que la autora en su demanda subjetiva, pretende que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo deje sin efecto la Resolución No. 0000622-DRR, de 3 de febrero de 2016, expedida por el señor Subcontralor General del Estado, que confirma responsabilidad civil por el valor de 2 031 780,39 USD, contenida en la Resolución No. 5915 de 8 de julio de 2014, en contra de la Directora Metropolitana Financiera Tributaria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, por cuanto en el ejercicio de sus funciones y período de actuación no ejerció un adecuado control de las tarifas fijadas para el cobro de la Tasa de Seguridad Ciudadana en función del sector vivienda, actividad económica y de servicios, contraviniendo el artículo III.130.a de la Ordenanza Municipal 0091 de 09 de julio de 2003, reformada por la Ordenanza Municipal 0139, publicada en el Registro Oficial 530 de 23 de febrero de 2005, así como los artículos 12 literales a) y b) y 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, referente al control previo y continuo y responsabilidad de los servidores públicos por acción u omisión.

Previo a su análisis en sede administrativa, se presentaron descargos como pruebas fundamentales que contenían información relevante sobre los registros de los valores confirmados, sin embargo, se desconoció todas sus alegaciones propuestas, dejándola en indefensión.

2.1.1.2 Análisis de los Jueces

En este punto vamos a revisar específicamente el análisis que hacen los Jueces sobre las principales variables que deben contener las Resoluciones de Responsabilidad civil culposa impugnadas de la Contraloría General del Estado.

En la sentencia se aborda el tema de la motivación, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, verificó que las acciones realizadas por la Contraloría General del Estado, en todos sus procedimientos en sede administrativa respecto al caso, constituyó una desviación al principio de legalidad y reserva legal, en tal virtud evidenció la incongruencia de los fundamentos fácticos y jurídicos en los que se ha justificado el establecimiento de la responsabilidad civil principal y solidaria sobre los servidores, bajo este análisis, concluyen que esta actuación constituye en un vicio grave de motivación.

Sobre la seguridad jurídica, los Jueces manifiestan que tampoco encontraron elementos documentales que justifiquen las aseveraciones del ente de control sobre que la autora incumplió las normas y preceptos legales sobre su responsabilidad como servidora pública.

Los Jueces también abordan el tema del debido proceso, porque evidenciaron que existieron inconvenientes al preparar la defensa por parte de la entidad controladora al no presentar el expediente administrativo de forma completa y debidamente certificada como prueba fundamental, por lo que el Tribunal no ha generado convicción de la legalidad del acto administrativo, asegurando que se le ha ocultado información incluso a la parte actora, vulnerando gravemente el derecho a la defensa consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

El Tribunal, puede decidir los puntos fundamentales sobre los que se produjo la controversia de las partes procesales, en este sentido, los Jueces al momento de realizar el control de legalidad, evidenciaron que no se dio cumplimiento al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría en el que se indica que el órgano de control tiene el término máximo de un año para aprobar los informes de auditoría desde que se emite la orden de trabajo, por cuanto dicha orden de trabajo fue expedida el 8 de octubre de 2008, y aprobado el 17 de noviembre de 2009, por lo que se verificó que el equipo de expertos multidisciplinarios, auditores, ni el propio Contralor podían ya pronunciarse sobre el período examinado comprendido entre el 1 de enero de 2006 al 31 de agosto de 2009. Esta falta de pronunciamiento, es una acción grave de Contraloría por cuanto todos los comentarios, observaciones y conclusiones carecen de toda validez y eficacia para que se puedan determinar responsabilidades civiles.

Esta falta de pronunciamiento oportuno, generó un vicio de incompetencia de la autoridad, por cuanto no se actuó con oportunidad, y al pronunciarse después del término legal, había caducado su facultad controladora de los actos y hechos comentados en el inicio de este análisis, lo cual generó la nulidad de todo lo actuado posteriormente.

Finalmente, luego de analizar la fecha en la que se dieron los hechos, y la fecha de expedición de la resolución de responsabilidades, han transcurrido seis años, por tal razón también ha caducado la facultad que tenía la Contraloría General del Estado para poder pronunciarse, de acuerdo a lo que señala el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por tal razón perdió indudablemente la competencia en razón del tiempo, señalamiento que ya se lo explicó en el primer capítulo del presente trabajo al considerar en esta sentencia los argumentos del tratadista Agustín Gordillo.

2.1.1.3 Decisión

El Tribunal, administrando justicia, aceptó la demanda propuesta por la actora, y declara la nulidad de las Resoluciones No. 0000622-DRR, de 3 de febrero de 2016, expedida por el señor Subcontralor General del Estado, que confirma la Resolución No. 5915 de 8 de julio de 2014.

2.1.2 Proceso No. 17811-2016-01267 (GUANO CONRADO VS CGE)

2.1.2.1 Hecho (FECHA DE SENTENCIA: 12 DE ENERO DE 2017)

El acto impugnado radica en que la accionante pretende dejar sin efecto la Resolución No. 3149 DR de 12 de abril de 2012, que confirma responsabilidad civil solidaria por el valor de 24 425 USD, contenida en la Resolución No. 3161 de 28 de abril de 2008, determinación que se le establece por cuanto en el ejercicio de sus funciones en calidad de Contador del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, no adjuntó los roles de pago que justifiquen la entrega de dinero por compensación por ayuda social. Sin embargo, en sede administrativa el autor presentó documentos fundamentales que no fueron considerados por Contraloría General del Estado.

2.1.2.2 Análisis de los Jueces

Una vez realizado el control de legalidad por parte del Tribunal, se estableció que en los documentos presentados por la administrada, se podía evidenciar e identificar a los beneficiarios de la compensación, por lo que se debía determinar la responsabilidad civil culposa mediante una orden de reintegro por parte del órgano de control, y no mediante una glosa a todas las personas que se beneficiaron por el pago indebido al cancelarse una compensación económica por ayuda social sin base legal.

Los Jueces comentan que con esta actuación errónea de la Contraloría General del Estado, imposibilitó al Estado un resarcimiento de los valores indebidos pagados, y le coartó al sujeto de responsabilidad, hoy accionante la responsabilidad subsidiaria con el consecuente beneficio de orden y excusión contemplado en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, situación que produjo que la entidad haya incurrido en la expedición de un acto viciado de nulidad por falta de motivación.

Sobre la falta de motivación del acto administrativo, el Tribunal realiza un análisis argumentando que: "...todo acto administrativo debe contener los presupuestos fácticos sobre un determinado hecho lo cuales deben sujetarse a la verdad material ocurrida en torno al mismo, los cuales deben a su vez enmarcarse adecuadamente al derecho que se va a aplicar en el caso concreto..." Sentencia 17811-2016-01267 (p. 10).

El Tribunal, también detectó que existieron inconsistencias en el trascurso de todo el procedimiento administrativo, al momento de establecer las responsabilidades civiles en contra de los administrados, por cuanto los hechos fácticos fueron variando en su trámite irrespetando los preceptos básicos de la seguridad jurídica, definición que radica por el incumplimiento de las solemnidades jurídicas contempladas en la certeza del derecho.

Al inicio los fundamentos que predeterminó eran la falta de objeción y documentación de respaldo, que impidió verificar el destino dado a los recursos públicos; mientras que, en la Resolución se determinó que la falta de objeción ante las autoridades de que las compensaciones estaban prohibidas por la Ley, sin que se haga alusión a la falta de entrega de información; y, que en el estudio del recurso de revisión, última instancia en sede administrativa, se incluyeron nuevos elementos sobre la omisión de presentar documentación relevante sobre la justificación, el motivo, los

informes y actividades para lo que se empleó los recursos monetarios, deduciendo que este hecho atenta gravemente la seguridad jurídica incluido el debido proceso.

En esta sentencia no se realizó un análisis sobre la caducidad del acto, por cuanto la Contraloría General del Estado se encontraba dentro del término establecido legalmente para pronunciarse sobre los hechos y hallazgos encontrados en el examen especial.

2.1.2.3 Decisión

En consideración a todos estos elementos analizados, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, aceptó la demanda propuesta por la actora, y declara la nulidad de la Resolución No. 3149 DR de 12 de abril de 2012, que confirmó la responsabilidad civil solidaria por el valor de 24 425 USD, contenida en la Resolución No. 3161 de 28 de abril de 2008.

2.1.3 Proceso No. 17811-2016-01288 (PAREDES DONOSO VS CGE)

2.1.3.1 Hecho (FECHA DE SENTENCIA: 2 DE DICIEMBRE DE 2016)

En el siguiente caso, el acto impugnado reside en que el autor en su demanda en contra de la Contraloría General del Estado, pretende dejar sin efecto la Resolución No. 3043, de 18 de febrero, que confirma responsabilidad civil subsidiaria por una orden de reintegro por el valor de 4 120,55 USD, contenida en la Resolución No. 5915 de 8 de julio de 2014, por falta de Motivación.

El hecho radica por cuanto, una administrada en el ejercicio de sus funciones y respectivo período de actuación, se benefició de un pago de una remuneración mensual unificada, sin considerar que esta estaba sobrevalorada por cuanto era superior al valor señalado en el grado de las escalas definidas por el Ministerio de Relaciones Laborales,

actual Ministerio de Trabajo, por concepto de un nombramiento provisional en reemplazo de la funcionaria que se encontraba en comisión de servicios sin remuneración durante el año 2013. Respondiendo subsidiariamente los servidores de la entidad por haber aprobado, permitido y realizado tal pago, inobservando lo establecido en el inciso primero de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público, y artículos 51 y 248 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público; por lo que, por dicha omisión generó que el accionante se encuentre comprendido en lo que dispone los artículos 43 y 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

2.1.3.2 Análisis de los Jueces

En este caso en particular, el Tribunal después de declarar la validez del proceso, considero que su resolución se encaminaría en un asunto de puro derecho, porque existe problemas jurídicos que han determinado la fijación del objeto en controversia, por tal razón este proceso trata de un asunto de pleno derecho, razón por la cual no se practicarán pruebas y no existirá audiencia de juicio en esta causa por lo que se resolverá en una sola audiencia.

Una vez escuchadas los alegatos de las partes procesales, el Tribunal de acuerdo a los artículos 93, 94, 295 numeral 4 y 313 del Código Orgánico General de Procesos, emitió su pronunciamiento oral realizando el siguiente análisis sobre la Norma en controversia:

El contenido de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público, inciso primero, que señala: “En caso de que la remuneración mensual unificada de las o los servidores público, sea superior al valor señalado en el correspondiente grado de las escalas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, mantendrán ese valor mientras sean titulares de los puestos, siempre que su remuneración haya sido fijada legalmente. Una vez que el puesto quede vacante por el cumplimiento del período fijo o por cualquier otra causal y sea ocupado por la misma o diferente persona, la remuneración mensual unificada del mismo se ajustará al valor previsto en las mencionadas escalas.” Esta disposición legal determina con claridad que

las remuneraciones mensuales unificadas de los servidores públicos superiores a las determinadas en las escalas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales deben mantenerse mientras sean titulares de esos cargos; disposición que indudablemente guarda concordancia con los principios que respaldan los derechos laborales, que son irrenunciables e intangibles, según lo ordena el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador. Luego, se determina que una vez que el puesto quede vacante por una de las causales de cesación definitiva establecidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, y sea ocupado por la misma o distinta persona, la remuneración deberá ser ajustada al valor previsto en la escala expedida por el Ministerio del Ramo. Sentencia 17811-2016-01288 (p. 5).

Sobre la falta de motivación del acto administrativo, el Tribunal realiza un análisis argumentando que:

La motivación del acto administrativo es un elemento esencial del mismo, consagrado a nivel constitucional y legal, y a la vez un elemento formal del acto administrativo, puesto que a través del mismo, se hace conocer al sujeto pasivo la justificación del actuar de la autoridad administrativa. En esta medida, la motivación de los actos administrativos es una garantía a su vez de la vigencia de los principios de legalidad, debido proceso y publicidad, puesto que no de otra forma se evita la arbitrariedad y abusos en los cuales puede incurrir la administración pública. Así, este Tribunal determina que la Contraloría General del Estado, no ha determinado de forma fehaciente, como corresponde, el supuesto perjuicio ocasionado al patrimonio del Estado.

Por lo tanto, analizando el artículo 105 de la Ley Orgánica de Servicio Público, la partida presupuestaria de la administrada principal se encontraba debidamente financiada y determinó que no estaba sobrevalorada, por lo que no existe un pago indebido que causó un perjuicio económico a la entidad ni al Estado, por lo que el Tribunal evidenció después del juicio que la resolución impugnada ha sido emitida sin la debida motivación de los actos administrativos.

2.1.3.3 Decisión

El Tribunal, acepta la demanda y declara nulo el acto administrativo impugnado, por consecuente la resolución No. 3043 de 18 de febrero de 2016, y declara que se deje sin efecto la responsabilidad civil, orden de reintegro, subsidiaria determinada en contra del accionante por el valor determinado en la resolución emitida por la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.

Por su parte, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante resolución de mayoría de fecha 27 de junio de 2017, aceptó el recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2016, y por tanto, casa la sentencia recurrida y ratificó la legalidad y validez del acto administrativo impugnado. Mediante providencia de 10 de julio de 2017, se puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso con la ejecutoria del superior. En tal virtud, el Tribunal ordenó el archivo de la causa.

Sin embargo considero que los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al tratarse de asunto un de puro derecho, únicamente centraron su atención en la verificación de la legalidad del acto, sin embargo, al no producirse pruebas pudieron haber cometido fallas en su resolución dejando en vulneración los derechos de los administrados, ahora partes procesales, ya que al ser la norma oscura, se la interpretó de distinta manera o por lo menos se requiere una interpretación mayor, y no un arbitrio exclusivo de los juzgadores. Considerando que la ley debe ser clara, precisa y terminante, por lo que interpretarla pueda causar efectos positivos y negativos como en este caso en particular. Es por esta razón que dejo este análisis en esta investigación para que se pueda debatir y causar alguna controversia positiva a futuro.

2.1.4 Proceso No. 17811-2016-01694 (ANDRADE HIDALGO VS CGE)

2.1.4.1 Hecho (FECHA DE SENTENCIA: 22 DE MAYO DE 2017)

Como primer punto de la sentencia se define a los sujetos procesales, por un lado el actor que comparece por sus propios y personales derechos, y por otro los legitimados pasivos, la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado.

La pretensión del actor es dejar sin efecto la Resolución No. 698-DRR de 9 de agosto de 2016, que confirma la responsabilidad civil solidaria, emitida mediante Resolución No. 5969 de 22 de agosto de 2014.

Los hechos radican en que el informe del examen especial de auditoría de la Contraloría General del Estado, confirmó responsabilidades en contra de los herederos del ex Alcalde del Municipio de Loreto por el valor de 947,97 USD, y a la contratista, en 157.003,17 USD, como responsables solidarios, por cuanto en el ejercicio de sus funciones y sus respectivos períodos de gestión, no se dispuso la ejecución de las garantías de fiel cumplimiento de las obras y buen uso del anticipo por dejar incompleto el Proyecto de construcción del Complejo Turístico “La Isla”, contraviniendo los artículos 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 115 y 117 del Reglamento a la Ley de Contratación Pública; 102, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Contratación Pública.

2.1.4.2 Análisis de los Casos

Avanzada la audiencia, y una vez presentados los alegatos y producidas las pruebas documentales de las dos partes, el Tribunal consideró que se han reunido los elementos necesarios que han permitido verificar la pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas por lo que han sido valoradas y admitidas, mismas que sirvieron para que los Magistrados puedan emitir su resolución.

Sobre la motivación, los Jueces al momento de pronunciarse establecen circunstancias importantes que deben señalarse como que la responsabilidad de mantener vigentes y realizar la ejecución de las garantías antes señaladas le correspondían al Tesorero del Municipio por cuanto esas eran sus funciones establecidas, y no le correspondía esa responsabilidad al Alcalde, por lo que sus

actuaciones no se ajustan para configurarse responsabilidad civil. De lo antes mencionado, el Tribunal concluye que: "... la Resolución No. 698-DRR de 9 de agosto de 2016, adolece de falta de motivación ya que argumentan que los elementos fácticos expuestos en la misma no se corresponden con los presupuestos expuestos por el ente contralor...". Además, mencionan que el acto administrativo está afectado de nulidad conforme al control de legalidad que realizaron por lo que finalmente han evidenciado aspectos que configuran la ilegalidad de este procedimiento administrativo.

2.1.4.3 Decisión

Concluyendo que la decisión del Tribunal es aceptar la demanda, y declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 0000698-DRR de 9 de agosto de 2016, y su antecedente la Resolución N° 5969 DRR de 22 de agosto de 2014.

2.2 Consideraciones Críticas

Una vez realizado el análisis de las ponencias en las sentencias de los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, de los cuatro casos análogos del año 2016 y primer semestre del 2017, se puede decir que al realizar el control de legalidad del proceso por parte de los magistrados, se encontraron elementos similares en las Resoluciones que emite la Contraloría General del Estado que proceden a confirmar la responsabilidad civil culposa, y las ordenes de reintegro a los administrados por un perjuicio económico al Estado o un pago indebido sin sustento legal que fueron la causa de la *Litis* o controversia.

Existieron variables como falta de motivación, términos precluidos, caducidad por parte de la Entidad controladora para pronunciarse por los hechos auditados, y sobre todo una vulneración a la seguridad jurídica por parte de la Autoridad.

Los diferentes Jueces coincidieron en las cuatro sentencias la identificación del incumplimiento al principio de legalidad, al que se lo puede señalar como uno de los más trascendentes y garantistas de todos, por lo que en sede administrativa se le considera como de la obligación de actuar bajo los preceptos de la Ley sobre las actuaciones y actividades de la administración, se evidenció la incongruencia de los fundamentos fácticos y jurídicos del acto administrativo que causó el establecimiento de las responsabilidades, es decir esta actuación constituye un vicio grave de falta de motivación.

Sin embargo, en una de los casos, la sentencia al ser casada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante resolución de mayoría de fecha 27 de junio de 2017, se aceptó el recurso interpuesto en contra de la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2016, y por tanto, se ratificó la legalidad y validez del acto administrativo impugnado, ordenando el archivo de la causa. Situación que puede alterar el orden jurídico ya que al tratarse de asunto un de puro derecho, la norma era oscura y necesitaba de una mejor interpretación y explicación de los Jueces que presidian el Tribunal, para garantizar los derechos de las partes.

Dadas las condiciones que anteceden, la falta de pronunciamiento a tiempo de la Entidad de Control, generó vicios de incompetencia, es decir al no actuar con oportunidad, celeridad y por no respetar los plazos y términos que determina la Ley, se configuró la caducidad de las actividades realizadas por los sujetos de responsabilidad. Y

que por tal razón no exista la facultad ni la posibilidad de dictaminar responsabilidades. Sin embargo, al no tener en cuenta esta figura jurídica el acto administrativo acarrea nulidad y su confirmación vulnera gravemente el derecho a la defensa, debido proceso y afecta gravemente la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES

Del estudio sobre la Actividad Administrativa y del Control Gubernamental del Estado se puede concluir que la Contraloría General del Estado durante toda su vida institucional ha ido mejorando su ámbito de aplicación y competencia sobre el control de los recursos públicos del Estado.

Por lo que sus actos administrativos encasillados en las Resoluciones de determinación de responsabilidades, confirman, desvanecen o caducan la obligación de resarcir el perjuicio económico que los administrados causaren al Estado por sus acciones u omisiones, sin embargo al no tener variables como una adecuada motivación, aplicando correctamente las normas con los hechos buscando una efectiva actuación de seguridad jurídica y al no tener en cuenta el tiempo que la facultad de la Entidad tiene para pronunciarse sobre los hechos, podría incurrir en temas de caducidad y que estén fuera del término legal, los mismos que no sean válidos, ocasionando la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de oportunidad en el pronunciamiento.

Sobre el análisis de las sentencias estudiadas en el segundo capítulo del presente trabajo, encontramos que el tema de la motivación es central en la argumentación de los jueces. Sin embargo, se toma en cuenta la concordancia de las normas con los hechos en algunos casos sin explicar cómo se adecuan los unos con los otros.

Esto ocasiona que se pierden los juicios por la inadecuada motivación de aquellos actos administrativos, y se evidencia que no se ha logrado tener un dictamen favorable de los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo hacia el ente de control, por factores específicos como el de inobservar los límites del ordenamiento constitucional en especial al debido proceso, noción adecuada que debería aplicarse con la nueva tendencia constitucional y procesal que atraviesa el país, y, que ocasiona

además una incorrecta burocratización de los servidores cuya gestión es desapegada al derecho en todo sentido, por cuanto al momento de elaborar las resoluciones, se utiliza formatos caducos, repetitivos y sin análisis de cada uno de los motivos y situaciones, alterando las competencias plenamente definidas.

Con la ayuda de esta investigación, realicé un llamado de atención, en general a todas las personas capacitadas en temas de responsabilidades para que cumplamos con el ordenamiento jurídico, y que desempeñemos adecuadamente nuestras funciones como servidores públicos a fin de que se pueda esclarecer y determinar una correcta facultad de preservación de recursos públicos.

Concluyo manifestando que la motivación, seguridad jurídica, debido proceso son exigencias doctrinarias, legales y jurisprudenciales, sin embargo, el análisis que realizan los Jueces en algunos casos, como el analizado es deficiente, a pesar de que terminan aceptando las demandas y confirmando la nulidad de los actos administrativos, por eso también recalco que los administradores de justicia deben dar el ejemplo para guiar a los profesionales del derecho y a los estudiantes que ocuparán nuestros cargos algún día.

BIBLIOGRAFÍA

Caso Yatama vs Nicaragua., 127-2005 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2005).

Chaparro Álvarez y Lapo Iniguez vs. Ecuador, 0954-10-EP. (Corte interamericana de Derechos Humanos 2007).

Birck, N y Cañas V. (2013). *Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: IAEN

Bocanegra, R. (2012). *Lecciones sobre el Acto Administrativo* (Cuarta ed.). Madrid: Aranzadi S.A.

Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta S.R.L.

Canales, J., & Benito, V. A. (2007). *Documentos Básicos de Ética Pública y Lucha contra la Corrupción*. San Vicente, Alicante, España : Club Universitario.

Cassagne, J. (2011). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.

Cassange, J. (2011). *El Acto Administrativo y su finalidad*. Mexico: Porrúa S.A.

Contraloría General del Estado. (18 de Agosto de 2017). *Informe 229*. Recuperado el 18 de Agosto de 2017, de <https://intranet.contraloria.gob.ec/NGenerales/SemanarioPDF/informate229/institucional.html>

Dromi, R. (2008). *El Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.

- Flores Rivas, J. (Diciembre de 2017). La Caducidad de los Actos Administrativos. *Revista de Derecho, Valdivia*, 30(2), 1.
- Gordillo, A. (2007). *El Acto Administrativo* (Cuarta ed.). Buenos Aires: Macchi.
- Hinostroza, A. (2010). *Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Jaramillo, H. (1984). *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Universitaria de la Universidad Nacional de Loja.
- Jaramillo, H., & Jaramillo, P. (2014). *La Justicia Administrativa*. Loja: Grafimundo.
- Jinesta, E. *VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano: Reforma de la Administración Pública y la Carta Iberoamericana de Administración Pública: Caso Costa Rica*.
- Lerner, E. R. (2018). *Voces en el Fenix*. Recuperado el 7 de Enero de 2018, de http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/8_23.pdf
- López, A. y Ortiz, D. (2005). *El Control de la Gestión económico financiera de las Administraciones públicas*. Barcelona: Universidad de Barcelona
- Lucero, H. (2010). *Doctrina y Práctica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con Jurisprudencia*. Ambato: Pio XII.
- Luño, P. (1991). *La Seguridad Jurídica*. Barcelona: Ariel.
- Madariaga, M. (1993). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI* (Segunda ed.). Buenos Aires: Librería Jurídica de Chile.
- Mestanza, R. (2013). Seguridad Jurídica. *Diario La Hora*, pág. 6.

- Mirienhoff, M., Bercerra, G., Escola, H., Morales, H., González, J., González Salinas, J., y otros. (1982). *Procedimiento Administrativo*.
- Morales, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Morales, R. (2010). *Actos y Procedimiento Administrativo*. Murcia: Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia.
- Pampillo, J., & Munive, M. (2012). *Derecho Administrativo*. Mexico: PORRÚA.
- Paz y Miño Cepeda, J. (2011). *La Época Cacaotera en Ecuador*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Economía. Quito: PUCE.
- Pérez Luno, A. (1991). *Seguridad Jurídica*. Barcelona: Ariel.
- Pérez, E. (2014). *Derecho Administrativo* (Vol. 1). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pólit, C. (2009). *La Contraloría General del Estado en el Ordenamiento Jurídico Constitucional*. Quito: Nina Comunicaciones.
- Ramirez, C. (1983). *Fundamentos Procesales y Pretensiones Contencioso Administrativa*. Bogota: Temis .
- Rivas, M. (2006). *Función Contoladora del Estado Ecuatoriano*. Guayaquil: Edino.
- Ruiz, A., Aguirre, P., & Avila, D. (2016). *Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional* (Primera ed.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Santofimio, J. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.

Sayagués, E. (1986). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, Montevideo, Martín Bianchi

Secaira, P. (2004). *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito: Universitaria.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edilex S.A.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES Y NACIONALES

- ✓ Convención Americana de Derechos Humanos. (1948).
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- ✓ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449, 2008.
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley N° 2002-73. Registro Oficial Suplemento 595-2002
- ✓ Ley de Modernización. Ley N° 50. Registro Oficial 349-1993
- ✓ Código Civil. Codificación 10. Registro Oficial Suplemento 46-2005
- ✓ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento 506-2015
- ✓ Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31-2017
- ✓ Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Decreto Ejecutivo 548. Registro Oficial 119-2003
- ✓ Reglamento de Responsabilidades de La Contraloría General del Estado. Acuerdo de la Contraloría General del Estado 4. Registro Oficial Suplemento 696-2016

- ✓ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Registro Oficial 536-2002