



Juicio No. 17811-2023-00476

JUEZ PONENTE: BOSSANO RIVADENEIRA MIGUEL ANGEL, JUEZ TRIBUNAL DISTRITAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

AUTOR/A: BOSSANO RIVADENEIRA MIGUEL ANGEL

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.

Quito, miércoles 10 de abril del 2024, a las 08h26.

VISTOS: En virtud de lo previsto en el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, de los recaudos procesales existentes se tiene: **1).- COMPARECENCIA.-** 1.1.- Comparece la señora Jennifer Susana Olmedo Baldeón por sus propios y personales derechos, para presentar demanda contencioso administrativa en acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra de la Resolución No. 87906 de 26 de octubre de 2022 notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022 suscrita por el Director Nacional de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, mediante la cual resuelve confirmar la responsabilidad administrativa en contra de la ahora actora.- 1.2.- Su acción la propone en contra del Contralor General del Estado como máxima autoridad de la institución y del Procurador General del Estado, la misma que ha sido calificada de clara, precisa y completa con auto de 9 de marzo de 2023 (Fojas 21), por el Tribunal integrado conforme sorteo de ley de 7 de marzo de 2023 (Fojas 19) por tanto esta Sexta Sala es la competente para conocer y resolver el presente juicio, sala que se encuentra integrada por los doctores Miguel Ángel Bossano Rivadeneira (Juez Ponente) Carlos Alberto Vela Navas, quien reemplaza a la Dra. Hipatia Ortiz Vargas, mediante acción de personal No. 02077-DP17-2024-MP y Ramiro Fernando Ortega Cárdenas.- 1.3.- Se dispuso citar la demanda a la autoridad administrativa demandada, quien en ejercicio de su derecho a la defensa, ha contestado la misma el 23 de junio de 2023 (fjs. 35 a 39). La Procuraduría General del Estado señaló domicilio mediante escrito que obra a fojas 27 de los recaudos procesales.- 1.4.- Se ha sustanciado la presente acción en trámite ordinario, por haberse fundamentado la demanda en el presupuesto previsto en el artículo 326 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante COGEP). 1.5.- El Tribunal convocó a la Audiencia Preliminar con auto de 22 de marzo de 2024, llevada a cabo a partir de las 10h30 del día 9 de abril de 2024, audiencia en la cual el Tribunal decidió aplicar de manera directa lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos pues consideró que el punto controvertido era de puro derecho y emitió la correspondiente resolución oral, habiéndose, por tanto, cumplido el debido proceso previsto en los artículos: 294, 295 y 297 del COGEP, al haber sido escuchadas las partes procesales en sus alegatos finales y sin observaciones.- **2.- NULIDADES.-** Este Tribunal manifiesta que de la verdad procesal se concluye que en esta sede contenciosa administrativa el proceso ha sido tramitado de conformidad con las normas pertinentes del COGEP, habiéndose verificado: la validez procesal, garantizado a las partes el derecho a la contradicción, se ha hecho efectivo los principios de oralidad (alegatos), celeridad, economía procesal, unidad jurisprudencial e

inmediación en la audiencia, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que hubiere obstado la defensa, por lo que no ha existido nulidad que declarar, por tanto procesalmente se han cumplido las garantías previstas en el artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador, situación que ha sido constatada y avalada por las partes procesales durante la audiencia pues no se presentaron objeciones ni recurso horizontal alguno.- **3.- LEGITIMACIÓN, OPORTUNIDAD Y CONTROVERSIA:** 3.1.- Los documentos que obran de fojas: 8 a 9 (parte actora); y, 32 a 34 vta. y 26 (autoridades demandadas) del proceso evidencian que las partes han legitimado sus actuaciones dentro del proceso en legal y debida forma.- 3.2.- La presente acción contenciosa administrativa ha sido presentada oportunamente, pues la accionante ha concurrido dentro de plazo previsto en el numeral 1 del artículo 306 del COGEP a presentar su demanda. 3.3.- El objeto de la controversia se planteó en los siguientes términos: “Sobre la base de la demanda presentada por la parte accionante y la contestación recibida de la autoridad demandada, el objeto del debate radica en verificar si se ha producido o no la caducidad en relación a las facultades de la Contraloría General del Estado según lo dispuesto en el artículo 26 de la LOCGE y por tanto verificar la validez y la legalidad de la Resolución No. 87906 de 26 de octubre de 2022 notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022 suscrita por el Director Nacional de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado en ejercicio del control de legalidad al que se encuentra sujeto este tribunal.”, conforme quedó delimitado en audiencia con la aceptación de las partes procesales, tal como consta en el extracto elaborado por el Secretario de la Sala, así como en la grabación en cd de tal audiencia instrumentos incorporados en el expediente judicial.- En correspondencia con el objeto de la litis determinado por el Tribunal y revisadas todas las piezas contentivas del expediente judicial se verificó que tanto el accionante como la autoridad administrativa demandada fundamentaron sus alegaciones en relación al caso en estudio en normas relacionadas con la institución jurídica de la caducidad contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado concretamente su artículo 26, en tal virtud en aplicación del Art. 295 # 4 del COGEP los jueces que integramos esta Sexta Sala declararon al presente proceso como de puro derecho pues tiene que hacer un control de legalidad sobre la aplicación e interpretación de la norma mencionada que constituye la pretensión principal de la accionante. Al declararse de puro derecho esta causa se entiende que los hechos contenidos en la resolución impugnada no son controvertidos y son aceptados por las partes procesales, por lo tanto, no hay nada que probar.- **4.- DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS.-** La autoridad administrativa demandada no planteó excepciones previas dentro de su escrito de contestación a la demanda, tampoco compareció a audiencia en esta etapa procesal de saneamiento, razón por la cual el Tribunal continuó con la sustanciación de la causa.- **5.- DE LAS PRUEBAS.-** En virtud de que, como se dejó señalado precedentemente, el Tribunal calificó al presente caso como de puro derecho; en observancia lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos, lo cual fue dado a conocer a las partes procesales; y, por lo tanto, se concedió tanto a la defensa técnica de la accionante como a la de la autoridad demandada el tiempo necesario para que expongan libremente sus alegatos finales y ejerzan su derecho a la réplica y a la contrarréplica.- **6.- DECISIÓN Y CONTROL DE LEGALIDAD.** - En relación a la pretensión de la parte accionante contenida en el objeto de la litis, este

Tribunal en apego a lo dispuesto en los artículos 93, 94, 295 (numeral 4) y 297 (numeral 7) del COGEP para resolver considera que del análisis de las piezas procesales contenidas en el expediente judicial, principalmente de la demanda y su aclaración, de la contestación a la demanda, así como, de los documentos acompañados por las partes procesales y fundamentalmente del análisis de las normas constitucionales y legales aplicables a este caso que han sido mencionadas tanto por escrito como oralmente por las partes, ha quedado demostrado lo siguiente: **6.1.- MATERIA NO CONTROVERTIDA.-** No constituyen hechos controvertidos los siguientes: 6.1.1.- Que la Orden de Trabajo No. 0001-PETROAMAZONAS EP-AI--2019 es de 5 de febrero de 2019.- 6.1.2.- Que a fojas 5 del expediente administrativo consta la aprobación del Informe del examen especial No. DNAI-AI-0446-2019 con fecha 6 de noviembre de 2019.- 6.1.3.- Que la predeterminación por responsabilidad administrativa de 27 de julio de 2022 fue notificada el 1 de septiembre de 2022.- 6.1.4.- Que la Resolución No. 7906 de 26 de octubre de 2022 fue notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022.- **6.2.- NORMATIVA APLICABLE.-** 6.2.1.- El artículo 72 de la LOCGE establece: *"Declaratoria de la caducidad.- En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción".*- 6.2.2.- El artículo 26 de la LOCGE, vigente a la fecha de emisión de la orden de trabajo establece: *"Art. 26.- Informes de auditoría y su aprobación.- Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de 30 días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata."-* (Reforma que sustituye plazo por término es de 30 de septiembre de 2015 RO-3S 598)."- **6.3.- APLICACIÓN DE LA NORMATIVA AL CASO CONCRETO.- 6.3.1.- SOBRE LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.-** 6.3.1.1.- Conforme el objeto de la litis planteado, corresponde a este tribunal resolver la impugnación presentada por la parte actora para declarar la nulidad de la Resolución No. 87906 de 26 de octubre de 2022 notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022 suscrita por el Director Nacional de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado en ejercicio del control de legalidad al que se encuentra sometido por expresas disposiciones legales contenidas en los artículos 300 del COGEP y 217 del COFJ y conforme lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, de acuerdo con las piezas procesales que obran tanto en el expediente judicial como del expediente administrativo proporcionado por la autoridad demandada verifica que a fojas 6 del expediente administrativo consta la referencia de la Orden de Trabajo No. 0001-PETROAMAZONAS EP-AI-2019 de 5 de febrero de 2019 y a fojas 5 de dicho expediente consta la aprobación del Informe del examen especial No.

DNAI-AI-0446-2019 con fecha 6 de noviembre de 2019, es decir, con posterioridad al término de ciento ochenta días que establece el artículo 26 de la LOCGE vigente a la fecha de emisión de la orden de trabajo, por lo que se verifica que la autoridad de control ha incumplido esta obligación impuesta por la ley, pues tenía hasta el 21 de octubre de 2019 para aprobar el informe del examen especial. En relación a la alegación de la autoridad demandada de que mediante Acuerdo dictado por la CGE se suspendieron las labores en virtud del paro nacional de octubre de 2021 este Tribunal manifiesta que dicha suspensión no puede alterar lo dispuesto en la ley con respecto al cumplimiento de términos y plazos sobre temas de caducidad por ser un tema de orden público. Hay que tomar en cuenta que un Acuerdo administrativo no puede suspender los plazos de caducidad pues esta figura produce una nulidad absoluta que solo se puede suspender por una ley o por una resolución con fuerza de ley. Finalmente, el Tribunal ha podido verificar que el ente contralor también ha incumplido con el plazo establecido en el artículo 48 de la LOCGE en concordancia con el artículo 56 de su reglamento, pues desde la fecha de notificación de la predeterminación hasta la notificación de la resolución impugnada han transcurrido más de los 60 días que le concede la norma. Por lo expuesto precedentemente, verificada que ha sido la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades del ente contralor, es innecesario que este Tribunal se pronuncie respecto a otras alegaciones de las partes procesales.- 6.3.1.2.- La Sentencia No. 157-18-SEP-CC de 25 de abril de 2018 (Caso No. 1897-17-EP) de la Corte Constitucional determina lo siguiente en su parte fundamental: *“Conforme se constata, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia expresó que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece el plazo fatal de un año para que el organismo de control apruebe el informe de auditoría desde la fecha en que se emitió la orden de trabajo correspondiente; consecuentemente, si la Contraloría General del Estado no aprueba el respectivo informe de auditoría dentro de este plazo pierde su facultad de control. Bajo tal afirmación jurídica, la Sala de Casación concluyó que no existió errónea interpretación de la norma jurídica presuntamente infringida, por lo tanto, rechazó el cargo formulado. Una vez correlacionados los razonamientos de la sentencia impugnada con el contenido de la norma jurídica, es evidente para este máximo organismo de administración de justicia constitucional que la sala de casación, en ejercicio de su potestad de control de legalidad, emitió un criterio judicial en estricto apego al contenido del artículo 26 - en ese entonces vigente - de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, puesto que, al determinar que las actuaciones de la entidad pública de control deben ejecutarse dentro del plazo previamente establecido en la Ley pertinente, tutelaron la vigencia del derecho constitucional a la seguridad jurídica, en razón que garantizaron la previsibilidad de las actuaciones del ente de control, al asegurar que observen la normativa previa, clara y pública, establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.”*- 6.3.1.3.- Así mismo el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en relación al artículo 26 de la LOCGE mediante Resolución No. 10-2021 emitida el 29 de septiembre de 2021, en sus artículos 3 y 4 ha dispuesto: *“Art. 3.- Declarar como PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL OBLIGATORIO, el punto de derecho que contiene la siguiente regla: “El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de*

cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio de la seguridad jurídica". Art. 4.- *Esta resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador."*

6.3.1.4.- Consecuentemente de lo señalado en líneas anteriores es aplicable lo dispuesto en los artículos 26 y 72 de la LOCGE razón por la cual se ha configurado la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades en sujeción a lo preceptuado en las mencionadas normas vigentes para el período de examen especial, por consiguiente, ha lugar la pretensión de la parte actora de dejar sin efecto ni valor jurídico alguno a la Resolución No. 87906 de 26 de octubre de 2022 notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022.-

6.3.1.5.- La caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por circunstancia alguna, en virtud de que el tiempo asignado por la Ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones, puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución, de modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, el cual consulta en interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el at. 82 de la Constitución de la República. Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General del Estado, conforme al artículo 26 de la LOCGE, para determinar responsabilidades, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener COMPETENCIA, para determinar responsabilidades.-

6.3.1.6.- Al respecto la doctrina es muy clara: "Es un modo de extinguirse anormalmente un procedimiento administrativo o jurisdiccional como consecuencia de la falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley, cuyos efectos se producen de manera directa y automática y no admite interrupción ni suspensión alguna. La caducidad se compone de dos elementos: la no actividad y el plazo. La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para que opere la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, desde

que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada de oficio, sin otro trámite que la comprobación del vencimiento del plazo señalado por la ley.”. Hernán Jaramillo Ordóñez, y Pablo Jaramillo Luzuriaga, La Justicia Administrativa, (Loja: Offset Grafimundo, 2014).- 6.3.1.7.- De todo lo expuesto podemos concluir que se produjo la caducidad, en consecuencia, la competencia para expedir la resolución impugnada por parte del órgano de control demandado precluyó situación que se ajusta con la aplicabilidad del derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República, sobre el cual el máximo Órgano de la Justicia Constitucional ha manifestado: *“La Corte Constitucional, respecto de la seguridad jurídica en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, señaló: "Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos".* Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 025-14-SEP-CC, dentro del caso No 0157-12-EP, 12 de febrero de 2014. En el caso, al ser de trascendencia constitucional el irrespeto a lo determinado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que forma parte del ordenamiento jurídico, por parte de la Contraloría General del Estado, tal situación prevalece sobre el análisis realizado por el Tribunal, respecto a las alegaciones anteriores. Por tanto, conforme se halla probado procesalmente, la sanción impuesta al actor se emitió fuera del plazo legal previsto para el efecto, y por haber operado la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la autoridad demandada, es decir, al haber la autoridad demandada emitido un acto fuera del término legal establecido, cuando su facultad había caducado por tanto la autoridad ya no era competente para emitir dicho acto.- 6.3.1.8.- Por lo anotado en los numerales precedentes ha lugar la pretensión de la parte accionante de dejar sin efecto ni valor jurídico alguno a la Resolución No. 87906 de 26 de octubre de 2022.- 7.- **DECISIÓN** Conforme la motivación antes detallada y sin que sean necesarias otras consideraciones, los jueces que conformamos la Sexta Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** resolvemos aceptar la demanda presentada por la señora Jennifer Susana Olmedo Baldeón por sus propios y personales derechos, consecuentemente, por haber operado la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades, se declara la nulidad de la Resolución Nro. 87906 de 26 de octubre de 2022 notificada a la accionante el 25 de noviembre de 2022, acto administrativo resolutorio suscrito por el Director Nacional de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado. Sin costas ni honorarios que regular.- En cumplimiento de la Resolución No. 078-2020 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 16 de julio de 2020, la presente sentencia será notificada únicamente a los

correos electrónicos que obran en el proceso; así mismo es suscrito de manera electrónica con los efectos establecidos en el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico.- HÁGASE SABER.-

BOSSANO RIVADENEIRA MIGUEL ANGEL

JUEZ TRIBUNAL DISTRITAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO(PONENTE)

VELA NAVAS CARLOS ALBERTO

JUEZ DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ORTEGA CARDENAS FERNANDO

JUEZ DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO