

Análisis de los términos caducidad y prescripción en las facultades de la Contraloría General del Estado de Ecuador

Analysis of the Terms Expiration and Prescription in the Powers of the Comptroller General of the State of Ecuador

Iván Fernando Andrade Arrieta 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes
Ecuador

ur.ivanandrade@uniandes.edu.ec

Paul Alejandro Centeno Maldonado 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes
Ecuador

ur.paulcenteno@uniandes.edu.ec

Fecha de enviado: 15/06/2022

Fecha de aprobado: 14/07/2022

RESUMEN: La caducidad dentro de las responsabilidades administrativas cobra suma importancia como objeto de estudio en Ecuador, debido a que este nace desde la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la cual hace alusión acerca de la actuación de los servidores públicos, la misma que se produce debido al transcurso de un determinado tiempo en el cual se ha configurado la inacción por parte de la administración pública. El objetivo de esta investigación es establecer diferencias entre la prescripción y la caducidad en el Derecho Administrativo, además, se realiza un análisis sobre las atribuciones de la Contraloría General del Estado. Para ello se usa como métodos el análisis jurídico doctrinario y el análisis documental en el cual se puede reflejar las normas que emanan de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en Ecuador.

PALABRAS CLAVE: administración pública; responsabilidad administrativa; Contraloría General del Estado.

ABSTRACT: The expiration within the administrative responsibilities becomes very important as an object of study in Ecuador, because this is born from the Organic Law of the Comptroller General of the State, which refers to the performance of public servants, the same as occurs due to the passage of a certain time in which inaction by the public administration has been configured. The objective of this research is to establish differences between prescription and expiration in Administrative Law, in addition, an analysis is carried out on the powers of the Comptroller General of the State. For this, doctrinal legal analysis and documentary analysis are used as methods in which the rules that emanate from the Organic Law of the Comptroller General of the State in Ecuador can be reflected.

KEYWORDS: public administration; administrative responsibility; Comptroller General of the State.

En el ámbito de la Contraloría General del Estado la caducidad de la potestad de control suele ser confundido con la excepción de la prescripción y diferenciarlo conlleva a una contradicción e incluso con los doctrinarios especialistas en este tema. Como ente, la Contraloría General del Estado tiene como objetivo dirigir el sistema de control administrativo que ejerce el control, la vigilancia, la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Estado. Una preocupación centrada de la Contraloría General del Estado es la caducidad sobre las responsabilidades en materia de control gubernamental. La caducidad, según indica la doctrina, es la pérdida del derecho propio por no efectuar la conducta exigida o realizar un acto determinado dentro de cierto plazo previsto en las normas jurídicas. El derecho perdido por la omisión de su titular puede ser sustantivo o procesal, y puede haber nacido o estar en gestación. A diferencia de la caducidad, que siempre opera *ipso iure*, la prescripción siempre deberá ser formulada como excepción, es decir, alegada por quien se beneficia de ella, no solo extingue el derecho del titular, sino que impide un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión.

La caducidad extingue, entonces, el proceso, mientras la prescripción la acción. La prescripción puede verse interrumpida, como, por ejemplo, en los casos de acciones de cobro que debe hacer contraloría en materia de responsabilidad civil culposa; mientras que la caducidad implica incurrir en una consecuencia fatal de pérdida del derecho por el hecho de no haberlo ejercido en el transcurso del tiempo otorgado por la ley. Se debe tener siempre presente que las facultades de la contraloría no prescriben, sino que, en realidad, caducan, por lo que nunca será necesaria su alegación en fórmula de excepción,

sino que debe operar de pleno derecho, por el solo transcurso del tiempo dentro del cual el órgano de control debiendo efectuar auditoría gubernamental, no lo hizo, tornándose incompetente debido al tiempo.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) establece una verdadera caducidad, disponiendo que la facultad que corresponde a la contraloría para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado. Los actos de las personas sujetas al control gubernamental, así como para determinar responsabilidades, en caso de existir alguna de ellas, caduca en siete años contados desde la fecha en que se hayan realizado dichas actividades o actos, lo que también ocurre si no resuelve los recursos de revisión. En el caso de haber confirmado una responsabilidad civil culposa o administrativa, o los recursos de reconsideración, el plazo de caducidad se reduce a un año contado desde la notificación con la providencia de admisión a trámite del respectivo recurso, quedando firme el acto inicialmente impugnado.

Si bien queda reflejado en el ámbito jurídico las características de los términos de caducidad y prescripción se hace necesario realizar un análisis dentro de las facultades de la Contraloría General del Estado con el fin de apoyar el proceso jurídico. La correcta aplicación de estos términos, de forma teórica, permitirá reducir considerablemente las afectaciones que se deriven del incorrecto uso en las facultades de dicha organización.

La caducidad en el derecho administrativo. Conceptos de asociados

La caducidad administrativa hace alusión, en general, a un modo de extinción anormal de los actos administrativos debido al incumplimiento

por parte del interesado de las obligaciones que aquellos les imponen. En este sentido, se entiende por caducidad administrativa la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades originadas por el hecho de no haber observado estos últimos (Flores, 2017).

Una visión más general configura la caducidad como una especie dentro del género de las formas de extinción del acto administrativo, generalmente de actos administrativos que consagran situaciones jurídicas subjetivas de carácter favorable, que amplían el patrimonio del destinatario, pero que, a su vez, imponen una carga jurídica que condiciona el ejercicio de la situación jurídica favorable y sus efectos. Ahora bien, en la caducidad administrativa no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, que habiliten a la Administración del Estado para volver sobre sus actos, sino que simplemente ocurre una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar la extinción del acto administrativo (Moreno, 2020).

Para los tratadistas Cornejo y Lasso (2020) la caducidad es:

La sanción impuesta por el orden jurídico en vistas de resguardar el interés general de la colectividad, que sin lugar a duda se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un 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. (s.p.)

Concepto de prescripción

La prescripción en Derecho Administrativo, como en el Derecho Civil, tiene dos connotaciones que son la prescripción adquisitiva de derechos y la prescripción extintiva de derechos. En materia administrativa nos atañen los conceptos de prescripción de la potestad sancionadora y prescripción de la sanción como un castigo a la administración pública, por el hecho de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador de una infracción administrativa o habiéndolo iniciado no lo concluyó en el plazo previsto con una resolución de sanción o por el motivo que se impone la Administración una sanción o multa, está no se ha sido ejecutada en el tiempo que señala la ley (Pico, 2020).

Zegarra (2010), define a la prescripción de la siguiente manera:

(...) la prescripción está diseñada como remedio en cierta medida extraordinario, cuyo efecto es la extinción de situaciones jurídicas nacidas (...) con cierta vocación de permanencia y, por el contrario, la caducidad es el mecanismo que permite sujetar derechos o facultades a un plazo de ejercicio. (p. 208)

Por otra parte, para Vergaray y Apac (2009), la prescripción en el Derecho Administrativo sancionador:

Consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, lo que acarrea indefectiblemente la pérdida del ius puniendi del Estado y elimina con ello la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda establecer la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable (...) Los motivos lógicos que sirven de fundamento al instituto de la prescripción administrativa no son

diversos de la prescripción en general. Por tanto, suelen converger en la motivación de este artículo razones de seguridad jurídica, representadas por la necesidad de que no se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción, así como razones de oportunidad, pues se afirma que cuando pasa cierto tiempo se carece de razón para el castigo, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal desaparece.

Diferencias entre caducidad y prescripción

El instituto de la caducidad suele ser confundido con la excepción de la prescripción, e intentar diferenciarlo nunca resulta pacífico, incluso para la doctrina que suele reconocer ese inconveniente. La caducidad, según indica la doctrina es la pérdida del derecho propio por no efectuar la conducta exigida o realizar un acto determinado dentro de cierto plazo previsto en las normas jurídicas. El derecho perdido por la omisión de su titular puede ser sustantivo o procesal, y puede haber nacido o estar en gestación. A diferencia de la caducidad, que siempre opera *ipso iure*, la prescripción siempre deberá ser formulada como excepción, es decir, alegada por quien se beneficia de ella, no solo extingue el derecho del titular, sino que impide un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión (Quintana, 2021).

La caducidad extingue, entonces, el proceso, mientras la prescripción, la acción. La prescripción puede verse interrumpida en los casos de las acciones de cobro que debe hacer Contraloría en materia de responsabilidad civil culposa, mientras que la caducidad implica incurrir en una consecuencia fatal: pérdida del derecho por el hecho de no haberlo ejercido en el transcurso del tiempo otorgado por la ley.

De forma jurisprudencial también se han hecho esfuerzos para diferenciar los dos institutos. La antigua Corte Suprema de Justicia señaló que «cuando se alega la extinción del derecho sustancial, se trata de excepción de prescripción; cuando sólo se alega la extinción del derecho de iniciar el proceso, se trata de una caducidad», que «opera de manera automática, es decir *ipso jure* sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada», pudiendo incluso declarársela de oficio, indicando, además, que la caducidad «por ser de orden público no admite sus pensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el sólo transcurso del tiempo» (Pezzutti, 2021).

Entonces, producida la caducidad, es decir, la cesación del derecho a entablar o proseguir una acción o un derecho, en virtud de no haberlo ejercitado dentro del término establecido para ello, este Tribunal no puede entrar a considerar el fondo de la sentencia recurrida. Estas líneas jurisprudenciales son seguidas por la Corte Nacional de Justicia.

Por lo indicado, se debe tener siempre presente que las facultades de la Contraloría no prescriben, sino que, en realidad, caducan, por lo que será necesaria su alegación en fórmula de excepción, ya que debe operar de pleno derecho, por el solo transcurso del tiempo dentro del cual el órgano de control, debiendo efectuar auditoría gubernamental, no lo hizo, tornándose incompetente en razón del tiempo (Ordóñez, 2020).

Se puede arribar a la conclusión entonces de que cuando se tiene un derecho y se pretende reclamarlo judicial o administrativamente, hay que recurrir a una acción legal (demanda), de manera que la prescripción afecta el derecho y la

caducidad a la acción que se requiere para reclamarlo. En este sentido, es importante enfatizar en que si el derecho está prescrito por la acción no ha caducado, se puede demandar el reconocimiento del derecho, aunque luego sea denegado por haber prescrito, lo que siempre debe alegar el interesado, pues un juez no declara la prescripción de oficio.

La Contraloría General del Estado como organismo técnico superior de control

La Contraloría General del Estado, como organismo técnico superior de control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

El presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará con la asignación que se le entregue a través del Presupuesto General del Estado y los recursos de autogestión (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

En el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se reconoce que la Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes (Asamblea Nacional Constituyente, 2002):

1. Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por sí o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado con recursos públicos, a las empresas adscritas a una institución del

Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza de decreto, así como, en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

2. Examinar los ingresos públicos, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, el control de ingresos no interferirá en las facultades reglamentaria, determinadora, resolutoria, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria.
3. Examinar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodias de recursos públicos.
4. Examinar y evaluar en términos de costo y tiempo, la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia, de la gestión pública.
5. Examinar y evaluar el sistema de control interno de cada una de las instituciones sujetas a su control.
6. Ejercer la función fiscalizadora en las instituciones del Estado, mediante la predeterminación o glosa y la determinación, para la oportuna protección y seguridad de los recursos públicos.
7. Identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención contra actos de corrupción en las entidades sujetas a su control.
8. Evaluar las labores de auditoría extensa efectuadas por compañías privadas de auditoría.
9. Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito, en armonía con lo preceptuado en el artículo 122 de la Constitución Política de la República, de acuerdo a las regulaciones que

Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina
RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 10, No. Especial 3, 2022

se dicten para el efecto, y notificar a los organismos electorales o a la autoridad nominadora correspondiente, los casos de incumplimiento de las normas vigentes, para que se adopten las medidas legales pertinentes, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General del Estado en esta materia.

10. Evaluar los costos de los estudios, prestación de servicios, adquisición de bienes y construcción de obras de las instituciones del Estado.
11. Registrar las cauciones rendidas por los servidores públicos a favor de las respectivas instituciones del Estado.
12. Exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y civiles culposas.
13. Decidir la intervención como parte en los juicios civiles, penales, contenciosos administrativos y otros relacionados con el manejo de los recursos públicos que son objeto de control. La intervención del Contralor General no exime la responsabilidad del funcionario a quien las leyes confieran la representación correspondiente.

Determinación de responsabilidades administrativas y civiles

La presunción de legitimidad se presume legalmente ya que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, sujetos a esta ley, son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare lo contrario (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Para la determinación de responsabilidades y seguimiento, 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.

Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinente.

La Contraloría General del Estado efectuará el seguimiento de la emisión y cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Tipos de responsabilidad

Existen varias modalidades de responsabilidad que pueden clasificarse en virtud de dos factores como son: el objeto de la acción de control y en virtud de los hallazgos. Puede ser civil culposa, administrativa, además de acarrear eventuales responsabilidades penales que, respecto a la Contraloría, solamente se limitan a la formulación de inicios, mientras que, de acuerdo con los sujetos de responsabilidad, esta puede ser por acción u omisión, principal y subsidiaria, así como directa y solidaria (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

▪ Responsabilidad administrativa

Se produce como consecuencia de las acciones u omisiones dadas por la inobservancia de disposiciones legales o por el incumplimiento

de funciones, deberes y obligaciones por parte de los sujetos de control, siempre teniendo en cuenta el cargo de desempeñan (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

- **La responsabilidad civil culposa**

Se origina en el perjuicio económico causado al Estado, ya sea por acción u omisión culposa, derivada del manejo de recursos materiales, financieros, económicos, tecnológicos, ambientales o de cualquier naturaleza, lo que se hace efectivo mediante glosas o a través de la emisión de órdenes de reintegro (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

- **Responsabilidad por acción u omisión**

Los funcionarios de las instituciones del Estado tienen la obligación de obrar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, pues de no hacerlo, deben responder por sus acciones u omisiones presente en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La responsabilidad por acción consiste en la actividad positiva ejecutada por el sujeto cuando se establezca que un acto o hecho le es atribuible, pudiendo distinguirse categorías de responsabilidad según el grado de participación, en cada caso, mientras que la responsabilidad por omisión radica en dejar de hacer algo que constituye una obligación, debiendo analizarse las obligaciones a él asignadas, la distribución de funciones en cada entidad u organismo y las estipulaciones contractuales (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

- **Responsabilidad directa**

Nace cuando los funcionarios de las instituciones del Estado, encargados de la gestión

financiera, administrativa, operativa o ambiental incurren en culpa leve por acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones.

- **Responsabilidad principal y subsidiaria en casos de pago indebido**

La responsabilidad principal, en los casos de pago indebido, recae sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago. La responsabilidad subsidiaria recae sobre el funcionario, cuya acción u omisión culposa posibilitó el pago indebido, aunque debiendo observarse la excepción de oposición a la orden de autoridad superior, en cuyo caso responde quien dio la orden de pago y no quien la ejecutó (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

- **Responsabilidad solidaria**

Se produce esta responsabilidad cuando dos o más personas son coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Responsabilidad civil culposa: la glosa

La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. Esta clase de responsabilidad genera, luego de la respectiva auditoría gubernamental, una obligación jurídica indemnizatoria por el perjuicio económico ocasionado al Estado, calculado a la fecha en que

este 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 (Allauca, 2019).

Contenido del acto confirmatorio

De este modo, el acto administrativo mediante el cual se impone o desvanece una glosa debe contener el número, lugar y fecha; el título de la auditoría o examen especial, su alcance, el período cubierto, la institución a la cual se ejecutó la acción de control y la respectiva orden de trabajo; la identificación de los sujetos de responsabilidad, con indicación de sus nombres y apellidos completos, funciones, cargos o calidades y número de cédula de ciudadanía o documento de identidad; la motivación, que incluirá los fundamentos de hecho y derecho considerados para la predeterminación de responsabilidades civiles culposas y el nexo con el perjuicio causado, su concepto y montos, así como la determinación precisa y clara de todos los sujetos de responsabilidad y su grado de participación, la síntesis de la contestación y pruebas de descargo presentadas por los sujetos de control. Cuando se resuelva en rebeldía, se debe indicar, también, el contenido y fundamento de la glosa (Carrera, 2019).

Responsabilidad civil culposa: las órdenes de reintegro

Existe otra clase de responsabilidad civil que genera la emisión de órdenes de reintegro y que se produce por acción u omisión culposa en la que incurre un sujeto de responsabilidad que, sin tomar las cautelas, precautelas o precauciones necesarias, otorga un pago indebido o cualquier desembolso 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 (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Como se ve, a diferencia de la glosa, en este caso la responsabilidad civil se produce, exclusivamente, frente a pagos o desembolsos no debidos o sin causa, lo que provoca la afectación económica al Estado y genera la obligación de quien autorizó e, incluso, de quien se defendió de ese pago, de resarcir esos recursos públicos por la vía de reembolso o por la vía del procedimiento coactivo, mientras que una glosa nace, propiamente, de actos u omisiones culposas, es decir, sin intención de provocar daño, que perjudican al interés público y los recursos estatales (Carrera, 2019).

La resolución que confirme o desvanezca una orden de reintegro debe incluir el número, lugar y fecha, el título de la auditoría o examen especial, su alcance, el período cubierto y la institución a la cual se ejecutó la acción de control y la respectiva orden de trabajo, la identificación de los sujetos de responsabilidad, con indicación de sus nombres y apellidos completos, funciones, cargos o calidades y número de cédula de ciudadanía o documentación de identidad, así como la motivación de la decisión, que incluye los fundamentos de hecho y derecho considerados para la predeterminación de responsabilidades civiles y la terminación precisa y clara de todos los sujetos de responsabilidad. Además, debe tener el nexo con el perjuicio causado, su concepto y monto, así como, la de síntesis de la solicitud de reconsideración y las pruebas de descargo, en caso de haberlas. Asimismo, debe incluir el análisis y contraste entre los hechos imputados en la predeterminación, en relación directa con las funciones y atribuciones del sujeto de responsabilidad y sus períodos de actuación, lo cual incluye la valoración de las pruebas, verificando su validez formal y apreciando su

contenido en conjunto, conforme a las reglas de la sana crítica y el debido proceso (Quintana, 2021).

Predeterminación y determinación de responsabilidades

El procedimiento administrativo ante la Contraloría se somete, luego de la culminación del informe y la acción de control gubernamental, a dos fases: la predeterminación, donde, siguiendo el trámite que a continuación se explica, se busca obtener elementos suficientes para confirmar los hallazgos de la auditoría; y, la determinación, cuya finalidad será siempre confirmar la responsabilidad predeterminada o, en su defecto, desvanecerla por falta de fundamento.

El memorando resumen como base de la predeterminación de responsabilidades

Las unidades administrativas de control de la Contraloría, de auditoría interna y las compañías privadas contratadas, una vez concluida la acción de control, juntamente con el informe, deben elaborar un memorando resumen que tiene carácter de reservado, siendo de exclusivo uso interno, suscrito por el supervisor, jefe de equipo y abogado de cada unidad. Ese memorando resumen debe contener los comentarios con los fundamentos de hecho y de derecho, nombres y apellidos completos, números de cédula de ciudadanía o de identidad, el o los cargos y período de gestión de los servidores, ex servidores y terceros relacionados con la acción de control, para facilitar la elaboración de los oficios individuales de predeterminación de responsabilidades, debiendo ser dirigido al director nacional de Predeterminación de Responsabilidades. Si de la acción de control no se evidencian responsabilidades, en el memorando resumen se comunican las razones

por las cuales no se sugirió su establecimiento (Chanysheva, Yunin, Milovska, Pozhodzhuk & Mazur, 2019).

De tratarse de una posible responsabilidad administrativa, se deben mantener los mismos títulos de los comentarios que constan en el informe. También, se debe incluir la descripción de los hechos que motivaron los comentarios y conclusiones contenidos en el informe, estableciendo la acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico atribuida de forma presunta al servidor que ha incumplido las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que le competen, identificando los nombres y apellidos completos, número de cédula de ciudadanía o identidad, el cargo y período de gestión. Además, se debe señalar, según sea el caso, la inobservancia de las disposiciones normativas en las que habría incurrido el servidor, ex servidor o terceros relacionados con la acción de control.

Para el caso de la predeterminación de la responsabilidad civil culpo el memorando resumen debe distinguir si se trata de una glosa o de una orden de reintegro. Así también, si se trata de una glosa, en el memorando resumen se deben mantener los mismos títulos de los comentarios que constan en el informe, así como describir los hechos que motivaron los comentarios y conclusiones contenidos en el informe, estableciendo la acción u omisión culposa contraria al ordenamiento jurídico del servidor, ex servidor o del tercero relacionado con la administración pública y el perjuicio ocasionado a la entidad como consecuencia de aquellas, identificando los nombres y apellidos completos, número de cédula de ciudadanía o identidad, el cargo y período de gestión, señalándose, según sea el caso, la inobservancia de las disposiciones normativas incurridas. Si, en cambio, se trata de una orden de reintegro por pago indebido, debe

existir una descripción de los hechos que demuestren que los desembolsos se realizaron sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario haya entregado el bien, realizado la obra o prestado el servicio, o la haya cumplido solo parcialmente, identificando nombres y apellidos completos, número de cédula de ciudadanía o identidad, el cargo y período de gestión; estableciendo claramente la subsidiaridad cuando lo amerite, identificándose, además, la inobservancia de las disposiciones normativas respectivas (Allauca, 2019).

Procedimiento administrativo de predeterminación y determinación de responsabilidades

Elaboración del oficio individual de predeterminación

Sobre la base de los informes de auditoría y memorando resumen, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades debe elaborar los oficios individuales de predeterminación de responsabilidades administrativas culposas y civiles culposas de glosas u órdenes de reintegro que debe ser notificado a los respectivos destinatarios.

- Predeterminación y término de presentación de descargos

En esta etapa del procedimiento se identifican individualmente las acciones u omisiones en las que incurrieron los sujetos de control que, como resultado del cumplimiento o no de sus obligaciones, podrían generar responsabilidades administrativas y/o civiles culposas. Para ello, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, en conocimiento del informe general y sus respectivos anexos, emite los

oficios individuales de predeterminación de responsabilidades (Carrera, 2019).

La Secretaría de la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, una vez suscritos los oficios de predeterminación y las órdenes de reintegro en cuestión, debe registrar la información en el sistema informático pertinente, a fin de que se cree, en su caso, el expediente de sanción administrativa, de glosa, o de orden de reintegro; y, se generen las boletas para su oportuna notificación (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Terminación del procedimiento

El procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades termina en el evento que se dicte providencia de negativa de admisión a trámite del recurso de revisión. Así cuando la resolución administrativa correspondiente cause estado, sea porque de la decisión confirmatoria se agotó el recurso de revisión en vía administrativa, ora porque no fue interpuesto oportunamente, así como porque se ha expedido resolución que desvanezca totalmente el contenido de la responsabilidad predeterminada; y, por la declaración de caducidad, tal como se revisó.

Ahora bien, existen otras fórmulas bajo las cuales este procedimiento culmina de modo anticipado, como es el caso del allanamiento del sujeto examinado, lo que implica la aceptación de las imputaciones y obligaciones contenidas en la predeterminación de responsabilidades administrativas y/o civiles culposos, que puede ser formulada en cualquier etapa de la fase administrativa. Para estos efectos, el sujeto de responsabilidad debe presentar un escrito manifestando de forma expresa su voluntad de allanarse y solicitar la aceptación de su allanamiento. Recibido el pedido, la autoridad

competente se debe pronunciar en treinta días, aceptando la petición y ordenando el pago inmediato de la totalidad de los valores correspondientes por concepto de la obligación.

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. La determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en los casos en que se presuma la existencia de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, estará sujeta a los plazos y caducidades establecidas en este artículo. 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 en 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 (Quintana, 2021).

En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de la parte, por el Contralor General o por los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción como

excepción (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

En cuanto a la responsabilidad por caducidad, prescripción y silencio administrativo, los funcionarios o servidores de la Contraloría General del Estado, o de las instituciones ejecutoras de obligaciones originadas en resoluciones de la Contraloría General del Estado, por cuya acción u omisión se produjeren la caducidad, la prescripción o el silencio administrativo, incurrirán en la responsabilidad administrativa culposa, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Análisis de la resolución de la Corte Nacional de Justicia

Según la Resolución 12-2021, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 767, de 9 de noviembre del 2021, se expidió el Procedimiento de Identificación y Sistematización de Líneas Jurisprudenciales, Unificación de la Estructura de las Sentencias de la Corte Nacional de Justicia y la Estructura de la Resolución de Aprobación de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios. Debido a que la caducidad, produce un problema al derecho de acción ya que lo imposibilita, esta figura jurídica es de carácter público y opera de pleno derecho por el tiempo que ha transcurrido, uno de los objetivos que tiene la caducidad es el principio de la gestión pública de celeridad, eficiencia, debida diligencia, en contra de la irresponsabilidad administrativa.

En esta resolución se resuelve que:

Art. 1. Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal,

Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina
RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 10, No. Especial 3, 2022

www.revflacso.uh.cu

de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador (Corte Nacional de Justicia, 2021).

Art. 2. De lo citado se desprende que se puede corroborar que estos criterios son totalmente aplicables a lo establecido al artículo puesto en análisis para esta investigación, en los que explica que el plazo de 180 días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el que habla acerca del contenido de las resoluciones y plazo para expedirlas (Corte Nacional de Justicia, 2021).

Art. 6. Contenido de las resoluciones y plazo para expedirlas. - La resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación. 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 (Asamblea Nacional Constituyente, 2002).

Con esto se puede decir que dicho término es fatal, de acatamiento obligatorio, que determina la caducidad de la potestad de control para confirmar o desvanecer total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, por lo que cumplido dicho plazo es necesario que se declare la caducidad del procedimiento administrativo a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica.

Como primer punto de discusión se puede inferir que, tras el desarrollo de la temática a manera de una discusión, se ha encontrado partes esenciales o fundamentales para dar fe a este trabajo investigativo, y con esto se puede decir que dentro de los temas más importantes tenemos que es la caducidad de la potestad de la Contraloría General del Estado. De esta manera se puede decir que este elemento de análisis es el principal para considerar a la figura de caducidad administrativa. Pero para esto dejamos en claro que la caducidad producirá un problema al derecho de acción, debido a que esta se va a ver imposibilitada, ya que esta figura jurídica es de carácter público y opera de pleno derecho por el tiempo que ha transcurrido.

Uno de los objetivos que tiene la caducidad es el principio de la gestión pública de celeridad, eficiencia, debida diligencia, en contra de la irresponsabilidad administrativa. Como parte importante se puede inferir que dentro de la caducidad nuestro grupo también encontró que a esta le podemos establecer como un elemento sustancial la vulneración al derecho de la seguridad jurídica.

Y como parte final se puede inferir que la resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida mediante Resolución 12-2021, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 767, de 9 de noviembre del 2021, ha generado cambios fundamentales en la competencia de la Contraloría General del Estado como Organismo Técnico Superior de Control, en los cuales puede destacar que se ha establecido fases para la sustanciación y emisión de las actuaciones correspondientes, las cuales deben sujetarse a los plazos previstos en la ley.

Debido a esto se puede decir que se garantiza el derecho a la seguridad jurídica, ya que es muy importante para garantizar también el debido proceso, el cual es otro punto muy alto que esta resolución brinda. Con esto se deja claro que las facultades de la Contraloría General del Estado, pueden quedar sin efecto si exceden los 180 días término, ya que una vez que se haya superado el mismo, caduca esta facultad de control que tiene la Contraloría General del Estado para poder pronunciarse e inmediatamente pierde su competencia por razón al curso del tiempo y si lo hace, esta actuación es indiscutiblemente nula.

Con esto se puede decir que la Contraloría General del Estado debe respetar dicho término el cual es de acatamiento obligatorio, porque en él se determina la caducidad de la potestad de control para confirmar o desvanecer total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, por lo que cumplido dicho plazo es necesario que se declare la caducidad del procedimiento administrativo a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica.

Conclusiones

La Contraloría General del Estado es un organismo público con la facultad de controlar y regular la utilización de los recursos que son

utilizados por el gobierno ya que esta es la máxima institución de control fiscal del país. Al referirse a caducidad va a ser a la extinción de un derecho y el mismo derecho de ser reclamado o iniciar un proceso, se genera por la inactividad que van a estar configurados dentro del término impuesto por la ley. De esta manera se origina la caducidad consecuencia de una paralización del procedimiento.

En cuanto a la caducidad suele estar relacionada con la prescripción, sin embargo, guardan una estrecha diferencia que cuando se alega la extinción del derecho significa la prescripción y en cambio cuando sólo se alega la extinción del derecho de iniciar el proceso, se trata de caducidad. En el derecho Administrativo solo se utilizará la caducidad dentro de las facultades de la Contraloría, ya que sus potestades caducan, pero no prescriben. Podemos decir que la caducidad por ser poder de la Administración Pública no se podrá interrumpir de ninguna manera y que el término impuesto por la ley es el tiempo que tendrá la persona interesada en reclamar su derecho, caso contrario si no lo hace, el término establecido se extingue el derecho, pero si hablamos de la prescripción sabemos que esta sí puede ser interrumpida.

Referencias bibliográficas

- Allauca Álvarez, E. G. (2019). *Determinación de responsabilidades administrativas en el ejercicio de la Función Pública por la Contraloría General del Estado*. Tesis de Grado. Universidad Central de Ecuador. Quito, Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/19021>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2002). *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General*. Quito, Ecuador Registro Oficial del Órgano del Gobierno del Ecuador.
- Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina
 RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 10, No. Especial 3, 2022
www.revflacso.uh.cu

Iván Fernando Andrade Arrieta, Paul Alejandro Centeno Maldonado

- Carrera, J. B. (2019). Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de las faltas el procedimiento sancionador de la contraloría desde la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. *Revista de Derecho Administrativo*, 1(17), 368-379. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7810854.pdf>
- Chanysheva, G. I., Yunin, O. S., Milovska, N. V., Pozhodzhuk, R. V. & Mazur, V. V. (2019). Civil Liability of Police Officers in Ukraine and Germany: Legal Aspects and Problematic Issues. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(4), 1-9. <https://www.abacademies.org/articles/civil-liability-of-police-officers-in-ukraine-and-germany-legal-aspects-and-problematic-issues-8564.html>
- Cornejo Aguiar, J. S. & Lasso Acosta, J. A. (2020). Caducidad de los procesos administrativos sancionadores. <https://derechoecuador.com/caducidad-en-los-procesos-administrativos-sancionadores/>
- Corte Nacional de Justicia. (2021). Resolución No. 10-2021. Quito, Ecuador Registro Oficial del Órgano del Gobierno del Ecuador.
- Flores Rivas, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de Derecho*, 30(2), 225-249. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502017000200010&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Moreno Solís, M. D. (2020). *Análisis de la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Código Orgánico Administrativo*. Tesis de Grado. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15741/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-609.pdf.pdf>
- Ordóñez, L. A. H. (2020). Infracción, sanción y otras instituciones jurídicas de Derecho administrativo no necesariamente emparentadas con el sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 187-204. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22415>
- Pezzutti, M. (2021). El plazo de caducidad de los créditos contra el Estado: (Reflexiones sobre el cómputo, la prejudicialidad y la incidencia del silencio administrativo). *Jornadas de Derecho Administrativo*, 1(XIII), 311-344. <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/jda/article/view/2884>
- Pico Cáceres, C. S. (2020). *Prescripción de la potestad sancionadora y caducidad del procedimiento administrativo sancionador en materia de Hidrocarburos*. Tesis de Grado. Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Ecuador. <http://201.159.223.180/handle/3317/14717>
- Quintana, I. (2021). *Manual de responsabilidad de la Contraloría General del Estado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Zegarra Valdivia, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista de Derecho Administrativo*, 1(9), 207-214. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7805705.pdf>
- Vergaray Béjar, V. & Apac, H. G. (2009). *La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existe conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Iván Fernando Andrade Arrieta: Investigación, metodología y redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Paul Alejandro Centeno Maldonado: Investigación y redacción-revisión y aprobación de la versión final.