



Análisis crítico de los términos y plazos de la Ley Orgánica de la Contraloría

Critical analysis of the terms and deadlines of the Organic Law of the Comptroller's Office

Análise crítica dos termos e prazos da Lei Orgânica da Controladoria

Katty Isabel Malagon Salas 
kattyec@outlook.com

Cristian Santiago Inca Jiménez 
cristianoincaj@hotmail.com

Edward Fabricio Freire Gaibor 
effreireg@ube.edu.ec

Sandra Patricia Macero Villafuerte 
spmacerov@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Recibido: 25 de noviembre 2024 | Arbitraje: 30 de diciembre 2024 | Publicado: 27 de enero 2025

RESUMEN

En todos los procedimientos realizados por la Contraloría General del Estado, se debe respetar y garantizar el debido proceso, siendo clave el cumplimiento de términos y plazos para emitir sus pronunciamientos y evitar incurrir en caducidad. La investigación tuvo como objetivo analizar los mecanismos arbitrarios empleados por la Contraloría, en relación con los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ecuador. El enfoque es cualitativo, diseño documental. Se realizaron entrevistas dirigidas especialistas en derecho administrativo y se analizaron dos casos. Los resultados evidenciaron el impacto negativo de la emisión extemporánea de resoluciones sobre la transparencia y la legitimidad de los actos administrativos. Se concluye que, la implementación de este sistema de seguimiento más riguroso y la capacitación del personal permitirían no solo una mayor efectividad en el cumplimiento de los plazos y términos, sino también una mejor calidad en la toma de decisiones y una mayor confianza pública en la Contraloría General del Estado.

Palabras clave:

Arbitrarios; Fatales;
Plazos; Procesos;
Términos.

ABSTRACT

In all procedures carried out by the General Comptroller's Office, due process must be respected and guaranteed, with compliance with terms and deadlines being key to issuing its pronouncements and avoiding expiration. The research aimed to analyze the arbitrary mechanisms used by the Comptroller's Office, in relation to articles 26 and 56 of the Organic Law of the General Comptroller's Office of the State, Ecuador. The approach is qualitative, documentary design. Directed interviews were conducted with specialists in administrative law and two cases were analyzed. The results showed the negative impact of the late issuance of resolutions on the transparency and legitimacy of administrative acts. It is concluded that the implementation of this more rigorous monitoring system and the training of staff would allow not only greater effectiveness in compliance with deadlines and terms, but also better quality in decision-making and greater public confidence in the General Comptroller's Office of the State.

Keywords:

Arbitrary; Fatal; Deadlines;
Processes; Terms.

RESUMO

Em todos os procedimentos realizados pela Controladoria-Geral da União, o devido processo legal deve ser respeitado e garantido, sendo fundamental o cumprimento dos prazos e prazos para emissão de seus pronunciamentos e evitando sua caducidade. O objetivo da investigação foi analisar os mecanismos arbitrários utilizados pela Controladoria Geral da União, em relação aos artigos 26 e 56 da Lei Orgânica da Controladoria Geral do Estado do Equador. A abordagem é qualitativa, design documental. Foram realizadas entrevistas dirigidas com especialistas em direito administrativo e analisados dois casos. Os resultados mostraram o impacto negativo da edição tardia de resoluções na transparência e legitimidade dos atos administrativos. Conclui-se que a implementação desse sistema de monitoramento mais rigoroso e a capacitação do corpo funcional permitiriam não só maior efetividade no cumprimento de prazos e prazos, mas também melhor qualidade na tomada de decisões e maior confiança da população na Controladoria-Geral da União.

Palavras-chave:

Arbitrário; Fatal; Prazos; Processos; Termos.

INTRODUCCIÓN

El estudio de los términos y plazos fatales en los procedimientos administrativos sancionadores de la Contraloría General del Estado ecuatoriano, cobra una relevancia vital en la protección de los derechos de los administrados, garantizando que el proceso se desarrolle en un marco de legalidad y celeridad. Estos principios son primordiales para asegurar que los ciudadanos no sean objeto de arbitrariedades por parte de la administración, y que los procedimientos se tramiten con eficiencia y transparencia (Plaza, 2019).

Por otro lado, la Contraloría General del Estado, como máximo órgano de control, tiene la responsabilidad de llevar a cabo auditorías internas y externas en entidades del sector público que manejan recursos estatales. Estas auditorías se ejecutan a través de exámenes especiales conforme el artículo 212 de la Constitución y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, cuyo propósito es evaluar la legalidad, eficiencia y efectividad de las operaciones públicas. En este contexto, los tiempos determinados en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) tienen un papel crucial, ya que el cumplimiento de los términos y plazos para la emisión de informes y resoluciones determina la validez de los actos administrativos.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en sus artículos 26 y 56, establecen dos tipos especiales de caducidad:

Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de treinta días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 26, 2002)

La consecuencia legal de no aprobar un informe dentro del término establecido, que no admite prórroga, es la pérdida de competencia por parte de la autoridad para proseguir con el procedimiento de auditoría.

Por su parte, el artículo 56 de la LOCGE (2002) dispone que, la resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de 180 días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación.

De no cumplir con el plazo de 180 días establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, caduca la facultad del Contralor General para emitir la

resolución correspondiente (Corral-Rosales, 2022). Esto implica que no podrá determinar la responsabilidad civil culposa, ni expedir resoluciones de confirmación o desvanecimiento de glosa en relación con el examen especial, quedando el acto administrativo afectado por nulidad absoluta debido a la pérdida de competencia por caducidad.

Es importante indicar que, la Corte Nacional de Justicia en las resoluciones No. 10-2021 de fecha 29 de septiembre del (2021) y No. 12-2021 de fecha 28 de octubre del (2021) ha denominado a estos tiempos como fatales, lo cual implica que, una vez vencido el término o plazo, la Contraloría pierde automáticamente su competencia para actuar, lo que invalida cualquier resolución o acto administrativo emitido posteriormente por falta de legitimidad. Tanto la Contraloría como los Tribunales de lo Contencioso Administrativo están obligados a declarar de oficio o a petición de parte esta nulidad, en cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en la Constitución, garantizando la preclusión, el debido proceso y la protección de los derechos de los administrados frente a actuaciones extemporáneas, con un impacto directo en la validez de los procedimientos y la confianza en la administración pública.

Sin embargo, pese a lo ordenado por la Corte Nacional del Ecuador, la falta de mecanismos efectivos para el control del cumplimiento de estos términos y plazos ha generado una serie de arbitrariedades por parte de la Contraloría General del Estado que socavan la transparencia, el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, de los ciudadanos que se encuentran siendo auditados.

Esta problemática es relevante al considerar que los procedimientos de la Contraloría tienen un impacto directo en el funcionamiento y cumplimiento de fines de las entidades públicas, así como en los ciudadanos, quienes dependen de la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos estatales. La prolongación indebida de los plazos puede generar perjuicios en la gestión pública y crear un clima de desconfianza hacia las instituciones encargadas de fiscalizar el uso de los fondos públicos.

Es claro que, el control gubernamental es al decir de Flores (2020) indispensable para la transparencia y eficiencia de la administración pública, la Contraloría General del Estado cumple una función elemental para el buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, este control debe cumplir con el debido proceso y necesariamente cada uno de sus pronunciamientos o resoluciones deben acatar lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como lo son el cumplimiento de términos y plazos. De allí se justifica la necesidad de tratar esta problemática, ya que estas deficiencias en el sistema de control que permiten a la Contraloría General del Estado extender de manera arbitraria estos tiempos, afecta directamente la eficiencia de la fiscalización y transparencia en la administración pública, y pone en riesgo la confianza pública en las instituciones encargadas de controlar y auditar el uso de los recursos del Estado.

Es así que la presente investigación es relevante porque busca contribuir a la mejora del sistema de control de la Contraloría General del Estado, fortaleciendo el estado de derecho y la protección de los derechos de los ciudadanos en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. Y tiene como objetivo realizar un análisis crítico del incumplimiento de los términos y plazos fatales establecidos en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, a pesar de los pronunciamientos claros de la Corte Nacional que determinan la obligatoriedad de su cumplimiento y las consecuencias jurídicas derivadas de su inobservancia.

Sin embargo, La Contraloría, recurre a estrategias como la suspensión de términos y otras prácticas para extender dichos tiempos, lo que constituye una flagrante vulneración del debido proceso en estos procedimientos. La relación entre el problema científico y el objetivo de la presente investigación, radica en la necesidad de analizar los procesos No. 09281202102699 y No. 09802202300749, a fin de exponer el manejo arbitrario por parte de un ente de control y plantear los principales desafíos que enfrenta el sistema judicial ecuatoriano en relación con la aplicación de

precedentes y el control adecuado de los términos y plazos fatales en las actuaciones de la Contraloría.

MÉTODO

La metodología empleada en esta investigación adopta un enfoque cualitativo, por cuanto este permite analizar las percepciones, actitudes y experiencias de los sujetos involucrados en los procedimientos administrativos. Dicho enfoque resulta especialmente idóneo para abordar las complejidades asociadas a la aplicación de los términos y plazos fatales, facilitando una comprensión integral de los aspectos normativos y doctrinarios que inciden en su operatividad. Asimismo, se realiza un análisis de los procesos No. 09281202102699 y No. 09802202300749, los cuales evidencian la manipulación discrecional de los términos y plazos fatales por parte de la Contraloría General del Estado. Estas prácticas permiten a la entidad de control emitir informes y resoluciones fuera de los términos y plazos establecidos, vulnerando los principios de transparencia y legalidad que deberían regir su actuación.

En consonancia con este enfoque, se ha optado por un diseño de investigación documental. Este diseño se centra en el análisis crítico de fuentes documentales relevantes, tales como leyes, reglamentos, jurisprudencia, doctrina y expedientes administrativos. El análisis documental se lleva a cabo desde una perspectiva interpretativa y hermenéutica, buscando comprender el significado y alcance de las normas, así como su aplicación en casos concretos.

De igual forma, se recurre al método dogmático y se emplea principalmente para la interpretación y análisis de las normas jurídicas pertinentes al caso. En este contexto, se analizan las disposiciones contenidas en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Este análisis dogmático permitirá definir los derechos constitucionales que, según se argumenta, son vulnerados durante dichos procedimientos.

Adicionalmente, se recurre al método dogmático para la interpretación y análisis de las normas jurídicas pertinentes, en particular, las disposiciones contenidas en los artículos 26 y 56 de

la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Este análisis dogmático permitirá identificar los derechos constitucionales que, según se argumenta, son vulnerados durante dichos procedimientos.

También, se emplea el método crítico racional para cuestionar la efectividad del marco normativo existente y evaluar la práctica administrativa en estos casos. Este método permite identificar posibles arbitrariedades y discrecionalidades en la aplicación de los términos y plazos fatales, y las consecuentes vulneraciones al derecho al debido proceso y la seguridad jurídica.

De igual forma, y con el propósito de complementar el análisis documental y obtener una visión más amplia de la problemática, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profesionales del derecho con experticia en control gubernamental administrativo, y a funcionarios y ex funcionarios de la Contraloría General del Estado. La selección de los entrevistados se realizó considerando criterios de inclusión tales como: ser profesionales en derecho, tener conocimientos sobre la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y afines, y poseer experiencia en temas Contencioso Administrativos.

Se resalta que, la guía de entrevista incluyó ocho preguntas abiertas semiestructuradas, diseñadas para abordar tres temas clave: el conocimiento de los entrevistados sobre la temática, las posibles soluciones a la problemática planteada, y la oportunidad para que los entrevistados expresaran y debatieran sus puntos de vista, incluso si diferían de la perspectiva planteada en la investigación.

Es decir, los participantes entrevistados en el presente artículo fueron seleccionados mediante el criterio de inclusión, ya que por la naturaleza del presente artículo solo se hacen elegibles para participar cierta parte de la población.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta sección, se presentan los resultados obtenidos a partir de la investigación realizada sobre el incumplimiento de los términos y plazos fatales en los procedimientos administrativos sancionadores de la Contraloría General del Estado.

El análisis se estructura en tres partes principales, iniciando con el análisis dogmático, para examinar las disposiciones normativas relevantes. Seguidamente, se presentan los hallazgos derivados de las entrevistas semiestructuradas realizadas a profesionales del derecho con experticia en control gubernamental administrativo, y a funcionarios y ex funcionarios de la Contraloría General del Estado. Por último, se examinan en detalle los casos administrativos sancionadores No. 09281202102699 y No. 09802202300749, seleccionados para el estudio.

En la Constitución de la República del Ecuador (2008) se encuentra consagrado el debido proceso, en el artículo 76, establece un conjunto de garantías fundamentales que deben respetarse en todos los procedimientos administrativos. Entre estas garantías, la observancia de los términos y plazos procesales es clave, ya que previene la dilación indebida y asegura que las resoluciones se emitan dentro del marco legal y en tiempos razonables.

En este contexto, el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (2017) define el acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos inmediatos, los cuales deben cumplirse de manera obligatoria, independientemente de la presentación de recursos administrativos o judiciales. Al ser los actos administrativos emitidos por autoridad competente, estos producen efectos jurídicos directos, inmediatos y de cumplimiento obligatorio, produciendo como efecto la no suspensión del acto pese a la presentación de cualquier recurso administrativo o judicial.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, la Contraloría General del Estado tiene la responsabilidad de ejercer el control sobre la gestión administrativa, financiera, operativa y, cuando corresponda, ambiental de las instituciones y organismos sujetos a su supervisión. Para ello, utiliza técnicas y modalidades de auditoría que le permiten examinar, verificar y evaluar dichas gestiones. Este proceso de control implica la comparación entre el modelo o marco jurídico y técnico establecido por las normas legales, los

conocimientos científicos y las normas técnicas, y la realidad de los hechos originados en la acción de los administrados. El objetivo final del ente de control, es presentar comentarios, conclusiones y recomendaciones que garanticen la legalidad, efectividad, economía y eficiencia en las operaciones y programas evaluados.

El control, mediante la auditoria ejercido por la Contraloría se extiende a todas las instituciones del Estado mencionadas en el artículo 118 de la Constitución de la República (2008), con inclusión de los bancos y de las entidades financieras públicas. Estas últimas serán controladas por la Contraloría General: directamente; por medio de empresas privadas de auditoría; en el sitio (in situ); a través del análisis de los estados financieros e informes gerenciales (extra situ); o en coordinación con la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Es bien conocido que la Contraloría General del Estado dentro de las facultades otorgadas por nuestra Constitución están las de elaborar auditorías internas, auditorías externas y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. Asimismo, la Contraloría para realizar las referidas auditorias lo hace mediante exámenes especiales, término usado por la Contraloría para nombrar a las auditorias, todo esto dentro del marco de sus atribuciones establecidas en el artículo 212 de nuestra Constitución y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

La caducidad en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

La caducidad para el tratadista Cabanellas (2008) se trata del lapso que produce la pérdida o extinción de una cosa o de un derecho. Contreras (2006) indica que, la palabra caducidad proviene del latín *cadere* que se traduce en caer y de la palabra *caducus* que significa poco durable o pronto a perecer.

En el contexto de la Contraloría General del Estado, la caducidad implica que la institución pierde la potestad de imponer sanciones o emitir resoluciones, garantizando así el respeto a los derechos de los administrados y el principio de seguridad jurídica, evitando arbitrariedades o

actuaciones extemporáneas que puedan afectar el debido proceso. Sin embargo, y pese a lo ordenado por la Corte Nacional del Ecuador, la falta de mecanismos efectivos para el control del cumplimiento de estos términos y plazos ha generado una serie de arbitrariedades por parte de la Contraloría General del Estado que socavan la transparencia, el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, de los ciudadanos que se encuentran siendo auditados.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado existen 4 tipos de caducidades que son:

Caducidad del informe de auditoría (Art. 26 LOCGE)

Caducidad de la responsabilidad administrativa culposa (Art. 48 LOCGE)

Caducidad de la responsabilidad civil culposa (Art. 56 LOCGE)

Caducidad de la facultad de control (Art. 71 LOCGE)

En el desarrollo de esta investigación se remite a las caducidades de los términos y plazos contemplados en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que la Contraloría tiene un término improrrogable de 180 días, contados desde la emisión de la orden de trabajo hasta la aprobación del informe de auditoría. Esta disposición es fundamental para garantizar la eficiencia y legalidad en los procesos de control, pues establece un marco temporal definido para la emisión de informes que pueden determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales. Anteriormente, la Contraloría General del Estado consideraba que el término de 180 días no era obligatorio, permitiendo que este plazo se excediera sin que ello afectara la validez de las responsabilidades determinadas. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Ley No.- 2002-73), 2002)

No obstante, la Corte Nacional de Justicia, en su resolución 10-2021-CNJ2 de fecha 29 de septiembre de (2021), emitió un precedente jurisprudencial vinculante que determinó que dicho plazo es fatal. Esto implica que el incumplimiento

del término puede resultar en la nulidad del informe de auditoría, lo que representa una garantía adicional para los administrados al ofrecer mayor seguridad jurídica.

Este análisis de la caducidad del artículo 26 de la LOCGE pone de relieve la importancia de respetar los términos fatales en los procedimientos de auditoría de la Contraloría, ya que la caducidad del informe puede tener consecuencias significativas sobre las responsabilidades derivadas de la auditoría. La fatalidad del término es un principio que refuerza el debido proceso y la seguridad jurídica, asegurando que los procedimientos administrativos no se dilaten de manera indefinida y que las resoluciones emitidas sean oportunas y dentro del marco legal sin irregularidades administrativas.

Asimismo, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que las resoluciones sobre la determinación de responsabilidad civil culposa deben emitirse en un plazo máximo de 180 días, contados desde el día hábil siguiente a la notificación de la predeterminación. Si existiesen responsables solidarios, el plazo se inicia a partir de la última notificación. La resolución puede confirmar o desvanecer, total o parcialmente, la predeterminación de la responsabilidad civil culposa, en conformidad con la Constitución, la ley y el reglamento aplicable emitido por el Contralor General. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Ley No.- 2002-73), 2002)

La normativa ordena que las resoluciones que emite la Contraloría General del Estado, en las cuales ratifica las glosas a los auditados o los absuelve de las mismas, deben ser notificadas dentro de un plazo de 180 días contados desde el día siguiente de la notificación a los auditados de la predeterminación o glosas. Sin embargo, es necesario señalar que el artículo antes mencionado tiene una salvedad consistente en que, si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación.

Estos hallazgos resaltan la importancia de respetar los términos y plazos establecidos, no solo para garantizar la legalidad de los actos

administrativos, sino también para reforzar el derecho de los ciudadanos a contar con decisiones oportunas y fundamentadas.

Resultados para las entrevistas a los profesionales del derecho

De las entrevistas realizadas a los profesionales del derecho en el presente artículo, por razones de confidencialidad serán identificados como abogado 1, abogado 2 y abogado 3. Se puntualiza que el abogado 1, a la fecha de la entrevista, estaba libre ejercicio de su profesión y trabajó en la Contraloría General del Estado Guayas como especialista provincial jurídico, llegando a ser jefe del equipo jurídico de la referida institución. El abogado 2, a la fecha de la entrevista, es Juez Provincial del Guayas y también trabajó en la Contraloría General del Estado Guayas como especialista provincial jurídico. Finalmente, el abogado 3, a la fecha de la entrevista, es funcionario activo de la Contraloría General del Estado Guayas, como especialista provincial jurídico.

A los entrevistados se les hicieron 8 preguntas, las cuales fueron clasificadas en 4 categorías: preguntas orientadas al conocimiento del tema en cuestión, sobre experiencia en el asunto tratado, opinión sobre el problema investigado, y preguntas de sugerencias o recomendaciones.

Sobre el conocimiento del tema:

¿Usted conoce cuál es el trámite que siguen las acciones de control ejecutadas por la Contraloría General del Estado, desde la emisión de la orden de trabajo para realizar una auditoría gubernamental, hasta la aprobación del informe?

Los abogados 1 y 2 demostraron un conocimiento puntual y directo del trámite que siguen las acciones de control ejecutadas por la referida institución, en cambio el abogado 3 demostró un nivel más amplio de conocimiento a la interna de la referida institución de control, eso se lo acreditamos a que es funcionario activo a la presente fecha, los entrevistados coincidieron que las acciones de control inician con la emisión de la orden de trabajo y no deben de pasar más de 180 días desde la emisión de la orden de trabajo y la fecha de aprobación del informe de conformidad con el artículo 26 de la LOCGE.

¿Usted conoce si en el portal web de la Contraloría General del Estado, se publican los informes de auditorías gubernamentales realizados por la Contraloría?

Los abogados 1, 2 y 3 coinciden en decir que si, www.contraloria.gob.ec.

Experiencia sobre el tema:

¿Usted, ha conocido de algún proceso administrativo en el que la CGE no haya cumplido con los tiempos establecidos en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado?

Los abogados 1, 2 y 3 coinciden en decir que hay procesos que no cumplen con la normativa y caen en caducidad, incluso atribuyendo que puede ser el factor humano por la carga de trabajo que hace que no se cumplan con los tiempos establecidos en los referidos artículos.

¿Usted, considera que la caducidad de los procedimientos administrativos que lleva la CGE de conformidad a los referidos artículos 26 y 56 de su misma ley deben ser más transparentados por parte de la CGE?

Los abogados 1 y 2 coinciden indicando que son garantías básicas el tener libre acceso a la información más aún si están siendo sometidos a un proceso sancionatorio, en cambio el abogado 3 indicó que los tiempos establecidos en los referidos artículos no deben ser considerados como fatales, indicando que muchos procedimientos de entidades públicas tienen términos, pero no a todos la Corte Constitucional los cataloga como fatales, a mi criterio se pretende debilitar las acciones de control, demostrando así diferencias de opiniones.

¿Con base en su experiencia, que consecuencias Usted, ha observado como resultado de la caducidad en los procesos que inicia la CGE de conformidad a los referidos artículos 26 y 56?

Los abogados 1 y 2 coincidente al indicar que las consecuencias son favorables para los auditados pues tienen el derecho de acogerse a esas nulidades para desvanecer las glosas que la entidad de control pretende imponerles, en cambio el abogado 3 se limitó a indicar que las consecuencias son impunidad y afectación a los recursos estatales.

¿Usted, ha observado casos en los que la CGE se haya equivocado en contabilizar los términos y plazos indicados en los artículos 26 y 56 de la su misma ley?

Los abogados 1 y 2 coinciden en las respuestas indicando que, si suele pasar, atribuyéndolo al exceso de trabajo, falta de personal o complejidad del acto auditado, en cambio el abogado 3 dice no haber observado equivocarse en la contabilización de los tiempos indicados en los referidos artículos, considerando que si eso tiempos no se cumplieron antes de las resoluciones de la Corte Constitucional no se consideraban como fatales, es decir existen discrepancias.

Opinión sobre la problemática:

¿Qué opina usted, de la posibilidad que la CGE transparente todo el procedimiento administrativo de las auditorías en su portal web, desde el inicio del examen especial, pasando por la comunicación de resultados provisionales, lectura de borrador, aprobación de informes, notificación de predeterminaciones o glosas hasta la notificación de las resoluciones donde ratifican o absuelven las glosas a los auditaos?

Los abogados 1 y 2 coinciden en decir que es algo necesario pero poco realista, pues no se puede tener acceso al expediente manejado por el auditor del ente de control, coinciden en decir que existen varios factores a considerar para poder implementar la transparencias de todo procedimiento administrativo, como es la falta de personal, recursos, incluso hasta una reforma a la misma normativa de la Contraloría General del Estado, en cambio el abogado 3 no coincide indicando que la transparencia de los procesos de las entidades públicas ya se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Contraloría General del Estado cumple con las disposiciones que regulan estos procesos, es decir, existen criterios diferentes.

Sugerencias y recomendaciones:

¿Desea dejar alguna sugerencia para el correcto cumplimiento de los términos y plazos de los referidos artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la CGE?

Los abogados 1 y 2 coinciden en indicar que se tienen que buscar mecanismos para transparentar los procesos de auditorías que realiza la Contraloría General del Estado, el abogado 3 no coincide e indica que el único plazo que debe considerarse como fatal para la Contraloría General del Estado es el de los siete años establecido en el artículo 71 de su misma ley, existiendo así criterios diferentes.

Asimismo, en el marco de esta investigación, se analizaron dos procesos judiciales, con la finalidad de evidenciar las caducidades en las que incurre la Contraloría General del Estado. A continuación, se presentan los hallazgos obtenidos a partir de los casos objeto de estudio:

Caso Nro. 09281202102699 Consorcio Soterramiento Zona Cero Portoviejo vs Contraloría General del Estado

El 25 de julio de 2017, el Gerente General de CNEL EP y el Procurador Común del Consorcio Soterramiento Zona Cero Portoviejo firmaron un contrato para la "Construcción de redes subterráneas eléctricas y redes de telecomunicaciones en Portoviejo" bajo el estado de emergencia. Posteriormente, el 8 de agosto de 2019, se suscribió un contrato complementario que incluía nuevos rubros y una extensión de plazo de 56 días. Este plazo fue nuevamente ampliado en septiembre de 2020 por 90 días adicionales, autorizando así la continuación de las obras conforme a los términos iniciales y complementarios.

El 27 de julio de 2020 la Contraloría General del Estado inició un examen especial a las etapas del proyecto PRIZA, financiado por la CNEL EP y otros organismos, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y contractuales, conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. No obstante, el 25 de febrero del 2021, mediante Oficio No. 0421-DNA4-2021, se notifica que se ha dispuesto la "Cancelación de la orden de trabajo No. 0012-DNA4-2020" que inició el 1 de junio del 2020.

La Contraloría el 7 de septiembre del 2021 notifica con el oficio No. 0501-0001-DNA4-2021-I, la comunicación de resultados provisionales de un examen de control. La parte actora sostiene que la demandada continuó con un proceso sin su conocimiento y evadiendo los límites del debido

proceso en la garantía del derecho a la defensa, pues desde que se le notificó con la cancelación de la orden de trabajo no conoció que la administración continuaba con el examen de control sino hasta el 7 de septiembre del 2021, es decir, cuando había fenecido los términos que le otorga la ley para la duración de la Auditoría.

Por lo que por medio de la Acción de protección solicita la parte accionante se deje sin efecto el oficio No. 0501-0001-DNA4-2021-I, de 7 de septiembre del 2021, que quede sin efecto el proceso de Auditoría sobre el Contrato de emergencia OC-DE-CAF-064-2017 - Construcción de Redes Eléctricas y de Telecomunicaciones Subterráneas de Portoviejo, por haber sido cancelada la orden de trabajo expedida por la Contraloría por medio del Oficio No. 0421-DNA4-2021, de 25 de febrero del 2021, por falta de competencia en razón del tiempo al haber superado los 180 días que le otorga la Ley para las facultades de control y solicita se ordene la Reparación Integral.

La Jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas, inadmite la Acción de Protección presentada por el representante del Consorcio Soterramiento Zona Cero Portoviejo, indicando que no concurren los requisitos para que proceda la acción. Por lo que la parte accionante Apela a dicha decisión ante la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, constituido como Tribunal Constitucional, ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve: ACEPTAR el Recurso de Apelación interpuesto por el accionante Santiago Serrano Macías, Representante Legal de Soterramiento Zona Centro de Portoviejo; y, en consecuencia, REVOCA la sentencia subida en grado declarando CON LUGAR la presente demanda, al haberse vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación de los actos administrativos por parte de la Contraloría

General del Estado. Y dispone se deje sin efecto el proceso de Auditoría sobre el Contrato de emergencia OC-DE-CAF-064-2017 - Construcción de Redes Eléctricas y de Telecomunicaciones Subterráneas de Portoviejo, por haber sido cancelada la orden de trabajo expedida por la Contraloría por medio del Oficio No. 0421-DNA4-2021, de 25 de febrero del 2021. En consecuencia, queda sin efecto jurídico todas las actuaciones posteriores a esa fecha. (Consortio Soterramiento Zona Cero Portoviejo vs Contraloría General Del Estado, 2021)

Caso Nro. 09802202300749 Compañía Seventeenmile S.A., vs. Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado realizó el Examen Especial No. DPPCH-003-2021, efectuado al a los ingresos gastos y los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de contratos de adquisición de bienes servicios y consultoría recepción y uso del Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito por el periodo comprendido entre el 14 de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2020; se realizó con cargo al Plan Anual de Control del año 2020 de la Dirección Provincial de Pichincha de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento a la orden de trabajo 0002-DPPch-2020 de 31 de agosto de 2020.

Fruto del referido examen especial la CGE, emite la Resolución No. 22896 de fecha 17 ENERO del 2023, (incumplimiento en el plazo de ejecución del contrato) resolución que es objeto de la controversia dentro del referido juicio.

La parte actora sostiene que existe la caducidad de la competencia de la Contraloría General del Estado para determinar la responsabilidad civil culposa, esto de conformidad con el artículo 56 de la LOCG y la Resolución No. 12-2021 de fecha 25 de octubre del 2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia; esta caducidad la sustenta con una publicación por prensa que hace la misma Contraloría General del Estado donde consta entre otros el último predeterminado solidario según el artículo 56 de la referida ley (compañía DEMPILÉ) en el diario EXPRESO de fecha 29 de junio del

2022, y que sospechosamente la Contraloría no lo menciona en la resolución recurrida.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil, resuelve lo siguiente: “En el presente caso, considera el tribunal una negligencia por parte de los funcionarios de la entidad demandada el indicar una fecha incorrecta que difiere de lo originalmente realizado por el ente de control, esto es, la publicación por prensa, tanto más que dicha fecha al ser la última notificación a responsable solidario era crucial para la contabilización del plazo para emitir la resolución. Por ello, es menester aplicar para los funcionarios responsables que han ocasionado la caducidad del presente procedimiento, los artículos 233 de la Constitución de la República y 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, con lo que, sin otras consideraciones, este tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, ACEPTA la demanda planteada por el señor TOMAS PONCE LEON P.L.D.Q.R. SEVENTEENMILE S.A contra CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO y PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, y se declara la nulidad de la resolución 22896, emitida por el 17 de enero de 2023 por el ente demandado, así como los efectos jurídicos derivados de ella, por haber incurrido el referido acto en caducidad...”, es decir existió una negligencia o posible manipulación por parte de la entidad demandada al indicar una fecha incorrecta en la resolución recurrida en el caso referido que difiere de lo originalmente realizado por el ente de control. (Seventeenmile S.A. vs. Procurador General Del Estado, Contraloria General Del Estado, 2023).

Discusión

El análisis realizado sobre el incumplimiento de los términos y plazos fatales en los procedimientos administrativos sancionadores de la Contraloría General del Estado muestra la complejidad y los desafíos que enfrenta el sistema en cuanto a la observancia del debido proceso. Los resultados obtenidos indican que, si bien la Contraloría cuenta con un marco normativo claro y bien definido para

regular los plazos en los procesos de auditoría, la ejecución de estos procesos a menudo presenta arbitrariedades que generan incertidumbre y afectan la seguridad jurídica de los auditados.

En primer lugar, el sistema actual de control de la Contraloría cumple un rol fundamental en la supervisión de la legalidad, efectividad y eficiencia de las instituciones del Estado, asegurando que sus operaciones se realicen conforme a los principios constitucionales y legales. Las auditorías, tanto internas como externas, representan un mecanismo clave para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Además, los exámenes especiales permiten a la Contraloría intervenir en situaciones críticas y de alto impacto social, asegurando que los proyectos y operaciones sean evaluados conforme a un estándar técnico y jurídico.

La precisión con la que el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo y los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCCE) especifican los términos y plazos fatales ha sido uno de los logros del sistema de control. Estos tiempos, cuando se respetan, otorgan previsibilidad a los administrados y a la ciudadanía en general, promoviendo la confianza en los procesos de control. La reciente jurisprudencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, que ha consolidado el carácter fatal de estos términos y plazos, refuerza el derecho a la seguridad jurídica, asegurando que el incumplimiento de dichos tiempos conlleve consecuencias concretas, como la nulidad de los informes.

Pero qué pasa cuando el mismo ente de control manipula a su conveniencia esos plazos y términos, la investigación ha evidenciado casos específicos, el caso 09281-2021-02699 y el caso 09802-2023-00749 donde la Contraloría no ha cumplido con los términos y plazos estipulados, porque los manipula a su conveniencia, afectando el derecho a la defensa y el principio de igualdad ante la ley. Estos hallazgos subrayan una desconexión entre la normativa existente y su aplicación práctica. Estudios previos como el de Aguirre (2021) en materia de administración pública y control de auditorías han señalado que las deficiencias en el cumplimiento de los tiempos generan no solo

inseguridad jurídica, sino también una percepción de arbitrariedad en el actuar de las instituciones de control. El incumplimiento de los plazos de 180 días para la emisión de informes y resoluciones, según estos estudios, limita el ejercicio efectivo del debido proceso y puede convertirse en una forma de abuso de poder.

Es evidente que la capacidad de la Contraloría General del Estado para emitir auditorías y resoluciones dentro de los términos señalados depende de factores organizativos y de la transparencia en la administración de los plazos. La falta de mecanismos de supervisión externa sobre los plazos fatales confiere a la Contraloría una libertad considerable en la administración de sus tiempos. Esto se traduce, como han mostrado los casos revisados, en la posibilidad de extender o reanudar exámenes sin justificación clara, así como la libre manipulación de fechas en las resoluciones emitidas por el órgano de control, lo cual contradice las garantías de previsibilidad y celeridad que deberían caracterizar un sistema de control eficiente y justo.

Estos hallazgos plantean implicaciones relevantes para la administración de justicia y el respeto a los derechos de los administrados. Primero, evidencian una necesidad urgente de mejorar la transparencia y el control sobre los tiempos en los procedimientos de auditoría de la Contraloría. Sin una supervisión adecuada y accesible en tiempo real, los administrados se encuentran en desventaja, ya que no pueden verificar el estado de sus procesos ni predecir con certeza los tiempos de resolución, pues solo cuando ya están aprobados los informes son visibles en la página web de la institución de control. La discrecionalidad en la administración de los plazos también impacta en la percepción de imparcialidad y profesionalismo de la Contraloría, afectando la confianza en el sistema de control estatal.

Finalmente, una de las limitaciones de este estudio radica en el acceso restringido a la información interna de la Contraloría, lo cual dificulta obtener datos directos sobre el cumplimiento de los plazos en otros casos no judicializados. Aunque se revisaron algunos

expedientes y sentencias, la falta de transparencia en los datos publicados por la Contraloría limita la generalización de los resultados. Adicionalmente, este estudio se centra exclusivamente en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado, sin abordar otras disposiciones que también pueden influir en la administración de justicia en los procedimientos administrativos sancionadores.

CONCLUSIONES

Este artículo destaca la relevancia de respetar los términos y plazos fatales en los procedimientos de auditoría de la Contraloría General del Estado, con especial atención a lo dispuesto en los artículos 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. A través de entrevistas y análisis de casos específicos, se evidenció que la falta de consistencia en la aplicación de estos tiempos genera inseguridad jurídica, vulnera el debido proceso y disminuye la confianza de los administrados en el sistema de control.

Para contrarrestar estas problemáticas, resulta fundamental implementar mecanismos de monitoreo en tiempo real, respetando la privacidad de la información de los auditados, esto se podría conseguir con la implementación de un sistema de monitoreo en tiempo real que sea accesible a los administrados, en el que cada actuación realizada por la Contraloría, deba ser subida al sistema con la fecha y hora de su emisión, además de contabilizar los términos y plazos y que los funcionarios reciban una alerta cuando el término este por precluir, de esta manera la entidad pública cumpliría con transparentar el proceso de auditoría, y los auditados podrían seguir el progreso de sus procesos en cualquier momento. Este sistema no solo garantizaría la transparencia sino también reduciría la posibilidad de abusos y extensión arbitraria de los tiempos. La implementación del sistema estaría a cargo del área de Tecnologías de la Información y Comunicación TICS lo que haría de su desarrollo más viable y menos costoso para el estado.

Así también, es fundamental la capacitación continua del personal de la Contraloría General del Estado en temas de gestión administrativa,

normativa vigente, control interno y normativa constitucional para que de esta manera no incurran en prácticas arbitrarias como las que hemos expuesto en el análisis de los casos.

La implementación de este sistema de seguimiento más riguroso y la capacitación del personal permitirían no solo una mayor efectividad en el cumplimiento de los plazos y términos, sino también una mejor calidad en la toma de decisiones y una mayor confianza pública en la Contraloría General del Estado como entidad encargada de garantizar el uso adecuado de los recursos públicos.

Este estudio subraya la necesidad de un marco normativo robusto que, junto a controles internos efectivos, refuerce la confianza pública en las instituciones y respalde la legalidad dentro del Estado de derecho. Sin estos ajustes, el sistema de control corre el riesgo de perpetuar prácticas que comprometan la seguridad jurídica y los derechos de los administrados.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de interés para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Aguirre, F. (2021). Fallo de triple reiteración, sobre la aplicación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. <https://franciscoaguirre.com/fallo-de-triple-reiteracion-sobre-la-aplicacion-del-articulo-56-de-la-ley-organica-de-la-contraloria-general-del-estado/>
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_e_cu_const.pdf
- Cabanellas, G. (2008) Diccionario Jurídico Elemental. <https://bit.ly/3EohSkX>
- Caso Nro. 09281202102699 Consorcio Soterramiento Zona Cero Portoviejo vs Contraloría General Del Estado <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/RESOLUCION-No.-CPCCS-PLE-SG-070-2021-462.pdf>
- Contreras, E. (2006). Análisis de la garantía de seguridad jurídica en las resoluciones. Obtenido de https://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/elizondo_c_e/indice.html
- Corte Nacional de Justicia en las resoluciones No. 10-2021 de fecha 29 de septiembre del (2021) y No. 12-2021. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-10-Triple-reiteracion-contencioso-administrativa-Art-26LOCGE.pdf>
- Corral-Rosales (2022) La caducidad en los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades iniciados por la Contraloría General del Estado. Blog (3 de agosto, 2022). <https://corralrosales.com/contraloria-general-del-estado/>
- Cuevas, G. C. (2008). Diccionario Jurídico Elemental. ¿Obtenido de Heliasta [/engine/download/blob/cidh/168/2021/11/74898_2.pdf?pp=cidh&class=2&id=36379&field=168](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo31.pdf)
- Ecuador, A. N. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 26. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo31.pdf
- Asamblea Nacional de Ecuador. Código Orgánico Administrativo (2017). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Flores, A. (2020) Las recomendaciones emitidas por Contraloría General del Estado y su afectación a la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración Pública. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7996/1/T3468-MDACP-Flores-Las%20recomendaciones.pdf>
- Justicia, C. N. (29 de septiembre de 2021). Resolución No. 10-2021. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-10-Triple-reiteracion-contencioso-administrativa-Art-26LOCGE.pdf>

reiteracion-contencioso-administrativa-Art-26LOCGE.pdf

Justicia, C. N. (28 de octubre de 2021). Resolución No. 12-2021.

<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-12-Triple-reiteracion-contencioso-administrativa-Art-56-LOCGE.pdf>

Nacional, H. C. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (Ley No.-2002-73). <https://surl.li/ckyinc>

Plaza, A. (2019) La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6909/1/T2983-MDACP-Plaza-La%20seguridad.pdf>