

**REPÚBLICA DEL ECUADOR
FUNCIÓN JUDICIAL
www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 17811201801441

Casillero Judicial No: 940
Casillero Judicial Electrónico No: 00917010001
cge.patrocinio@contraloria.gob.ec

Fecha: martes 30 de agosto del 2022

A: CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Dr/Ab.: Contraloría General del Estado - Dirección Nacional Patrocinio, Recaudación y Coactivas - Quito
Pichincha

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

En el Juicio Especial No. 17811201801441 , hay lo siguiente:

VISTOS: Conforme el expediente y escuchadas las partes, los jueces que conforman este Quinto Tribunal Oral como parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, quienes suscriben esta sentencia, en observancia a la normativa pertinente y conforme los requisitos contenidos en el art. 95 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) resuelven y expiden la siguiente sentencia motivada y por escrito:

PRIMERO: SOBRE EL JUZGADOR: Corresponde el conocimiento y resolución de esta causa, al Quinto Tribunal Oral parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, integrado por la Dra. María del Carmen Jácome Ordóñez, jueza ponente; Dra. María Cristina Terán Orbea y Dr. Raúl Reinoso Rojas que actúa en reemplazo de la Dra. Paulina Trujillo Velasco en virtud de la acción de personal No. 06645-DP17-2022-MP de 16 de agosto de 2022. Quienes conocen de la causa en razón del sorteo de fecha 23 de septiembre de 2020 y conforme oficio circular DP-17-2022-0034-0FC de fecha 5 de abril de 2022 suscrita por el Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura.

SEGUNDO. - IDENTIFICACION DE LAS PARTES:

2.1. Como accionante: JORGE DAVID GLAS ESPINEL

2.2. Como accionados: CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

TERCERO: JURISDICCION Y COMPETENCIA: En virtud del sorteo de Ley y con base a lo dispuesto en los artículos 75 y 173 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 299 y 326 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos, artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, este Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa.

CUARTO. - 4.1. ENUNCIACION BREVE DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS

OBJETO DE LA DEMANDA:

El Ing. Jorge David Glas Espinel presenta demanda contencioso administrativa en contra del Contralor General del Estado y Procurador General del Estado e impugna el acto administrativo contenido en la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018, suscrito por el Dr. Pablo Celi de la Torre, en su calidad de Contralor General del Estado Subrogante, practicado por la Dirección de Auditoría de Sectores Estratégicos de la Contraloría General del Estado, efectuado al proceso de terminación, liquidación y pago del contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos (gas) en el bloque 3; y, al proceso de cesión del contrato de concesión y sus modificatorios suscritos entre CENELEC y MACHALA POWER CIA. LTDA, a favor de la CELEC EP; cuya acción de control deriva de la entidad examinada "Secretaría de Hidrocarburos", por el periodo comprendido entre el 27 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2014, con cuya resolución le notificaron el 23 de julio de 2018.

Entre los antecedentes afirma que: 1. La Contraloría General del Estado ("CGE" o "Contraloría"), realizó el examen especial 0023-DASE-2015, efectuado al proceso de terminación, liquidación y pago del contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos (gas) en el Bloque; y, al proceso de cesión del contrato de concesión y sus modificatorios suscritos entre CENELEC y MACHALA POWER CIA. LTDA, a favor de la CELEC EP; cuya acción de control deriva de la entidad examinada "Secretaría de Hidrocarburos"; 2. Recién, mediante el oficio 0023-DASE-2015, se le comunicó los resultados provisionales del examen, mismos que evidencian profundas omisiones del personal auditor y la Contraloría General del Estado; 3. Con el fin de explicar a los señores auditores los errores conceptuales que habían cometido, contestó a la comunicación de resultados provisionales; 4. Sin perjuicio de lo indicado y con clara mala fe, sin considerar los claros y acertados argumentos manifestados a la Contraloría General del Estado, se puso en su conocimiento el borrador del informe y lectura, mismo que repetía los errores del ente de control; 5. Ante tal equivocación, contestó al borrador del informe explicando —una vez más- las equivocaciones que cometía la Contraloría General de Estado, mismas que le causan un severo perjuicio. Pese a las claras explicaciones proporcionadas, la Contraloría General de Estado —nuevamente- ratificó sus equivocaciones y se me notifico la Responsabilidad Civil Glosa en donde se confirma la responsabilidad civil por el monto de 49.000.000, en contra del señor Jorge David Glas Espinel; 6. Mediante Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018, la Contraloría General de Estado sin haber analizado las razones técnicas, jurídicas y argumentaciones de su parte que determinan la improcedencia y el desvanecimiento de la responsabilidad civil, resolvió: I CONFIRMAR la responsabilidad civil por el valor de 49 000 000 USD, predeterminada mediante las glosas solidarias números 4885 a 489 de 1 1 de octubre de 2017, en contra de los señores Jorge David Glas Espinel, Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos; Wilson Marcelo Pastor Morris, Ministro de Recursos Naturales No Renovables; Carlos Eugenio Pareja Yannuzzelli, Viceministro de Hidrocarburos, José Alberto Icaza Romero, Subsecretario Nacional de Desarrollo de Gas Natural y Combustibles Derivados de Hidrocarburos; y, Anibal Ramiro Cazar Ayala, Secretario de Hidrocarburos; funcionarios en el periodo auditado, de las Instituciones citadas. II. REMITIR de conformidad con el Art. 57, número 1, de la Ley Orgánica de la

Contraloría General del Estado copia certificada de la presente resolución al señor/a Director/a Nacional de Recaudación y Coactiva de la Contraloría General del Estado, para que disponga la remisión y recaudación de un título de crédito por el valor de 49 000 000 USD, en contra de los señores: Jorge David Glas Espinel, Wilson Marcelo Pastor Morris, Carlos Eugenio Pareja Yannuzzelli, José Alberto Icaza Romero; y, Aníbal Ramiro Cazar Ayala; cuyos intereses se calcularan al tenor del artículo 84, número 1 , de la citada Ley, desde el 31 de diciembre de 2014. (Fecha de corte del examen especial) ... Analiza las supuestas irregularidades alegando en primer término que:

a) Se configuró la incompetencia en razón del tiempo de la Contraloría General del Estado.- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dentro de la Sección 2 Normas Básicas de Auditoría Gubernamental, el artículo 26 se refiere a los informes de auditoría y aprobación y establece un plazo que debe cumplir la Contraloría General del Estado al tramitar sus informes desde la emisión de la orden de trabajo en un término máximo de ciento ochenta días hasta la aprobación del informe.

La norma referida dispone lo siguiente: "Art. 26.- 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". De lo expuesto, se desprende que la Contraloría no cumplió el término establecido en el citado artículo, motivo por el cual su actuación se enmarca vencido éste la competencia precluye en razón del tiempo, sin que por tanto la Autoridad pueda ya decidir sobre el asunto, puesto que su competencia casual se extinguió por el ministerio de la Ley. La Jurisprudencia nacional respecto al caso ha sido prolífica en señalar que todo acto administrativo emitido con posterioridad al término indicado, se refuta de inexistente ya que nace viciado de nulidad insanable por vicio gravísimo de falta de competencia en razón del tiempo" [Gaceta Judicial 13 de 01 de abril de 2013. Serie 18). Tan importante es revisar los pronunciamientos de las Cortes ecuatorianas pues de esa manera, se pueden prevenir las vulneraciones a los derechos de los administrados y evitar que se generen gravámenes irreparables que no está obligado a soportar por la negligencia e inobservancia de funcionarios de la Contraloría General del Estado. De no cumplir con esta prevención, su inactividad conllevaría la eventual declaración de responsabilidad del Estado por daño extracontractual y de ser condenado, el mismo Estado tendrá la repetición por la acción negligente de los servidores que han irrogado abusivamente el daño.

También, la Corte Nacional de Justicia, recogiendo el fallo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2, en un caso relativo a los plazos y términos que debe obedecer la Contraloría para expedir sus pronunciamientos ha citado que "el Contralor General tenía el plazo de noventa días para resolver (...) que fue resuelto por el sub Contralor General del Estado mediante Resolución no. 14500, fue emitida fuera del período que la Ley establece como competencia del Contralor para

expedirla, de tal manera que no podía surtir eficacia jurídica" (Gaceta Judicial 13 de 14 de noviembre de 2013. Serie 18);

b) Que existe violación del principio de responsabilidad directa

c) En cuanto al cargo de responsabilidad civil glosa de no proporcionar al equipo de auditoría de los elementos, parámetros y cálculos realizados por la Consultora Internacional Gaffnye, Cline & Associates, no existe disposición legal alguna que le obligue como ex Ministro de Estado a conservar copias de documentos solicitados, no encontrados en los archivos de la entidad pública en que ejerció funciones; contrariamente a la obligación de las autoridades en función de las entidades estatales de salvaguardar la documentación interna y externa, como lo establece la Norma 405-04 de Documentación de Respaldo y su Archivo: "Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental, pertinente y legal de sus operaciones". Como la intervención de la referida consultora internacional Gaffney, Cline & Associates tuvo como vínculo de relación dos contratos suscritos con el Ministerio de Recursos no Renovables, es en esa institución en la cual debió haber sido requerida la información, tanto en los despachos correspondientes como en la Coordinación Administrativa Financiera, ya que la Ley exige que los respaldos de los pagos realizados por esa área consten en los expedientes de pago de los contratos indicados; y como reitero tal como lo establece la Norma de Control 405-04 de Documentación de Respaldo y su Archivo: "Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental, pertinente y legal de sus operaciones".

d) Que existe constancia de la forma de cálculo y demás parámetros utilizados por la Consultora para el cálculo del valor citado de \$80 millones.

e) Que no se ha motivado el acto administrativo impugnado lo que acarrea su ilegalidad y consecuente legalidad. Luego de su anuncio probatorio solicita como pretensión procesal que: "(...) sentencia se digne dejar sin efecto la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018 suscrito por el Dr. Pablo Celi de la Torre, Contralor General del Estado Subrogante, en el cual se confirma la responsabilidad civil por el valor de 49 000 000 USD, puesto a que se evidencia la mala fe con la que actuaron los auditores y el señor Contralor general del Estado que pese a desvirtuar documentadamente todas las observaciones analizadas y evaluadas por los profesionales de la Auditoria no acogieron ninguna de las respuestas técnicas presentadas como se indica las mismas que fueron debidamente sustentadas". La demanda y su complemento fueron calificados como claros y completos mediante auto de 17 de octubre de 2018 (fs. 40).

4.2. SOBRE EL DEMANDADO: CONTESTACION DEL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO.

Comparece la Directora Nacional de Patrocinio de la Contraloría General del Estado y afirma que el órgano de control, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, realizó el examen especial al proceso de terminación, liquidación y pago del contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos (gas) en el Bloque 3; y, al proceso de cesión del contrato de concesión y sus modificatorios suscritos entre CONELEC y MACHALA POWER CIA. LTDA., a favor de la CELEC EP por el período comprendido entre el 27 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2014, en cumplimiento a la orden de trabajo 0023-DASE-2015 de 18 de mayo de 2015.

Del análisis del informe No. DASE-OOI 3-2016 al examen especial referido, se

predeterminó responsabilidad civil culposa, mediante Glosa No. 0485 DPR de 11 de octubre de 2017, por el valor de 49 000 000,00 USD, en contra del señor Jorge David Glas Espinel, por cuanto en el ejercicio de sus funciones como Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos, en su período de actuación comprendido entre el 27 de junio de 2010 y el 09 de noviembre de 2012, lideró sin el adecuado asesoramiento los procesos de liquidación y pago del Contrato de Participación suscrito entre EDC Ecuador Ltd. y PETROECUADOR, así como de la Cesión del Contrato de Concesión suscrito entre CONELEC y MachalaPower Cía Ltda. a favor de la CELEC EP y transferencia de los bienes afectos a la concesión, al no proporcionar al equipo de auditoría, los informes, actas y demás documentos, generados en los referidos procesos y por no informar los elementos parámetros y cálculos realizados por la consultora internacional Gaffney Cline & Associates, empresa que realizó el estudio de los activos de las citadas compañías y recomendó el pago de 80 millones.

La glosa No. 0485 DPR de 11 de octubre de 2017, fue notificada al accionante, en persona, el 13 de los mismos mes y año, y se le concedió el plazo de sesenta días, a fin de que conteste y presente las pruebas de descargo correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 número 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Dentro del plazo legal, el administrado contestó la glosa emitida en su contra, mediante comunicación ingresada a la entidad el 05 de enero de 2018, con control de comunicaciones No. 1970.

Analizados el informe de examen especial, el oficio de predeterminación de responsabilidad, las contestaciones y documentos remitidos, se emitió la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018, que confirmó la responsabilidad civil culposa predeterminada mediante glosa No. 0485-DRP en contra del demandante, por 49 000 000,00 USD, acto administrativo notificado el 13 de agosto de 2018.

El accionante ha propuesto demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo el 10 de octubre de 2018, y la citación con la tercera boleta al señor Contralor General del Estado se ha realizado el 25 de octubre de 2018, por lo que la contestación a la demanda se la realiza dentro del término establecido para el efecto.

Sobre la base de los hechos descritos y los razonamientos que dejo expresados, propone las siguientes excepciones:

- a. Negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda.
- b. Validez, eficacia, legalidad y legitimidad de las actuaciones administrativas de la Contraloría General del Estado, al emitir y aprobar el informe de auditoría No. DASE-OOI 3-2016; la glosa No. 0485-DPR de 11 de octubre de 2017 y la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018, por cuanto son consecuencia del ejercicio de la competencia de control de los recursos públicos y porque los actos administrativos se emitieron de manera motivada, al amparo de lo dispuesto en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, su Reglamento y más normas conexas, refiriendo los fundamentos de hecho y de derecho, analizando la prueba y los puntos de vista del administrado quien no logró desvanecer la observación, llegando a determinar

- en su contra la referida responsabilidad civil culposa.
- c. Inadmisibilidad de la demanda, por cuanto es facultad constitucional y legal de la Contraloría General del Estado determinar responsabilidad civil culposa, atribución que, en la especie, se ha cumplido respetando las normas del debido proceso, especialmente en cuanto tiene que ver con la garantía de motivación, el derecho a la defensa y demás garantías básicas establecidas en los artículos 75 y 76 de la Constitución, así como también el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 ibídem.
 - d. Improcedencia de la demanda, por encontrarse debidamente probados los hechos que determinaron la emisión de la glosa No. 0485 DPR de 11 de octubre de 2017 y la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018, que confirmó, en contra del demandante, el valor de USD 49 000 000,00 USD, ya que fueron sus acciones/omisiones, verificadas por auditoría, las que ocasionaron que se emitan en su contra la glosa y la Resolución referidas, generando la obligación jurídica indemnizatoria por el perjuicio económico ocasionado a la institución del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 52 de la Ley Orgánica de la Entidad.
 - e. Improcedencia de la demanda por cuanto el Informe de Examen Especial DASE-00132016, se emitió y aprobó cumpliendo los requisitos y formalidades establecidas por la Ley, y especialmente dentro del término previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
 - f. Improcedencia de la demanda por cuanto el Organismo de Control ha actuado con sujeción al procedimiento reglado contemplado en la Constitución, la Ley Orgánica de la Institución, su Reglamento y demás normas conexas, con lo que ha garantizado la vigencia del debido proceso, la seguridad jurídica y los derechos fundamentales del administrado, especialmente el derecho a la defensa.
 - g. Inexistencia de causales de nulidad, en razón de que el acto administrativo impugnado y todos los emitidos dentro del procedimiento reglado de determinación de responsabilidad civil culposa han sido expedidos por autoridad pública competente en acuerdo a los artículos 311 y 329 del COGEP; y, debidamente motivados, conforme lo exige el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República. Por lo que solicita que se rechace la demanda. (fs. 51 a 58).

4.3. DE LA CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.

– El Director Nacional de Patrocinio delgado del Procurador General del Estado, comparece a señalar que la acción es improcedente y que existe falta de derecho. Por lo que solicita que se rechace la demanda (fs. 62 a 63)

Las contestaciones a la demanda fueron calificados como claras y completas mediante auto de 26 de diciembre de 2018.

QUINTO. - DE EXCEPCIONES PREVIAS Y VALIDEZ PROCESAL.-

En la audiencia preliminar no se presentaron excepciones previas. La sustanciación de la presente acción fue en trámite ordinario, por haberse fundamentado la

demanda en el presupuesto previsto en el artículo 326 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se observó lo dispuesto en los artículos 292, 294 y 295 entre otros, del mencionado cuerpo legal. Este Tribunal convocó a audiencia preliminar, conforme el procedimiento ordinario correspondiente a este tipo de acciones, la cual tuvo lugar el día 16 de agosto de 2022 y visto el objeto de la controversia el mismo que se limitaba a la caducidad de las facultades de la Administración para la emisión del acto impugnado sin que sea un tema controvertido las fechas de las notificaciones del acto impugnado, ni la fecha de aprobación del informe del examen especial y de la emisión de la orden de trabajo. Por lo tanto, la causa fue resuelta en audiencia oral y se aplicó lo dispuesto en el art. 295 numeral 4 del COGEP con la anuencia de las partes y en observancia a lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 4 de dicho cuerpo legal, así como en concordancia de los artículos 18, 20 y 23 del Código Orgánico de la Función Judicial resolvió en una sola audiencia la causa. De allí que de la verdad procesal, se aprecia que el proceso ha sido tramitado de conformidad con las normas pertinentes del COGEP, se ha garantizado a las partes el derecho a la contradicción, así como se han hecho efectivos los principios de oralidad (concentración, inmediación, contradicción) celeridad e inmediación en la audiencia, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que hubiere obstado el derecho a la defensa, por lo que no ha existido nulidad que declarar. En conclusión, procesalmente se han cumplido las garantías previstas en el artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador, situación que ha sido avalada por las partes procesales durante todo el proceso y concretamente así fue expresado por estas en audiencia preliminar en la cual mediante auto interlocutorio se declaró la validez procesal sin oposición de las partes. Se ha observado las garantías previstas en los artículos 76 y 169 de la Constitución de la República del Ecuador, respetando así lo dispuesto en el Art. 2 del COGEP.

SEXTO. OBJETO DE LA CONTROVERSIA.-

6.1. En el día y hora señalados se realizó la audiencia preliminar, en la cual este Tribunal determinó, sin objeción de las partes, como OBJETO DE LA CONTROVERSIA lo siguiente:

“Verificar si ha operado la caducidad de las facultades del ente de control y provocado la nulidad de la resolución No. 05513 de 21 de diciembre de 2018”

6.2. DE LAS PRUEBAS ACTUADAS.-

Visto que se resolvió la causa de puro derecho no resulta procedente señalar pruebas pertinentes.

SÉPTIMO. DE LOS HECHOS PROBADOS Y DE LA MOTIVACIÓN.-

Al ser la acción que inició este proceso de aquellas contempladas en el Art. 326 numeral 1 del COGEP y visto el objeto de la controversia debemos acudir a la normativa aplicable al caso, la cual es la contenida en el ordenamiento jurídico nacional y en especial las siguientes:

Constitución de la República:

Art. 76 numeral 7 literal l).

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren

debidamente motivados se considerarán nulos...”

Art. 82.- Seguridad Jurídica.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Código Orgánico General de Procesos:

Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.

Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas.

Código Orgánico de la Función Judicial.-

Art. 19.- Principios dispositivo, de intermediación y concentración.- Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la época.-

Art. 26.- 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 plazo 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.

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

34. Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la

Ley;

37. Observar los derechos constitucionales individuales y las garantías del debido proceso en los informes que emita; y,

Art. 39.- 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 e indicios de responsabilidad penal.

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 pertinentes (...)

En todos los casos, la evidencia que sustente la determinación de responsabilidades, a más de suficiente, competente y pertinente, reunirá los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio.

Art. 72.- Declaratoria de la caducidad.- En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción.

Resolución No. 10-2021 de cumplimiento obligatorio, emitida por el Pleno de la Corte Nacional:

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

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

7. 2. RELACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMA AL PRESENTE CASO.-

La problemática planteada ante este Tribunal, conforme se estableció en el objeto de la controversia, y por lo tanto en lo expuesto por las partes en la demanda y contestación a la misma; gira en torno a verificar si se ha producido o no la caducidad de las facultades del ente de control. Siendo el efecto de la caducidad la nulidad de las actuaciones administrativas.

Ahora bien, el examen especial en la Secretaría de hidrocarburos y demás entidades relacionadas se realizó en cumplimiento de la orden de trabajo 0023-DASE-2015 de 18 de mayo de 2015, con cargo al Plan Operativo de Control del año 2015 de la Dirección de Auditoría de Sectores Estratégicos de la Contraloría General del Estado”. (Lo resaltado en negrillas es nuestro).

De fojas 216, se encuentra el documento emitido por la Directora de Auditoría de Sectores estratégicos, encargada, constando el informe, aprobado con fecha 11

de febrero del 2016.

Siendo estos los hechos, la parte actora sostiene que desde la orden de trabajo No. 0023-DASE-2015 de fecha 18 de mayo de 2015, hasta el día de aprobación del informe, 11 de febrero del 2016, transcurrieron más de 180 días que establece el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La entidad accionada, contradice dicha alegación, manifestando, que los 180 días contemplados por la norma, se deben contabilizar como término; es decir. solo hábiles; sin contar los sábados, domingos o feriados dentro de dicho cálculo, fundamentando dicha alegación en el pronunciamiento del Procurador General del Estado, OF.PGE No. 00827 de 15-04=2015, concluyendo que no existe falta de competencia, en razón de una supuesta aprobación, fuera de tiempo del informe No. DASE-0013-2016.

En base a tal disposición, es necesario resolver este punto controvertido, atendiendo la evolución normativa del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, fue sustituido por la Disposición Reformativa Décimo Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014; que prescribía:

“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 plazo 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”

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, fue reformado por el Art. 13 de Ley s/n, R.O.598-3S, 30-IX-2015), previendo en la actualidad:

“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”.

En ese orden de ideas, corresponde aplicar lo previsto en el artículo 7, numeral 20 del Código Civil que señala:

“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: (...) 20. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente” (Lo resaltado en

negrillas y subrayado es del Tribunal)

En mérito de las precitadas normas, tomando en cuenta la fecha de la orden de trabajo No. 0023-DASE-2015, 18 de mayo del 2015, corresponde aplicar al caso que nos ocupa, el texto vigente del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (Sustituida por la Disposición Reformativa Décimo Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S, 10-II-2014; que prescribía “*Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el plazo máximo de ciento ochenta días improrrogables*”,

Además es importante señalar que este tribunal está obligado a aplicar la Resolución No. 010-2021 (R.O. 556-S, 12-X-2021) emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, con la cual se establece como Precedente Jurisprudencial Obligatorio el punto de derecho que contiene la siguiente regla: “El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio de seguridad jurídica” Por lo tanto, es evidente que al haberse excedido el plazo legal entre la emisión de la Orden de Trabajo y la aprobación del informe, operó la caducidad de la facultad contralora. La falta de competencia en razón de la oportunidad o caducidad de la facultad, como lo ha establecido la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, genera que todo lo actuado posteriormente sea nulo de nulidad absoluta. De manera que, para que exista un pronunciamiento válido del informe especial, el mismo debía ser emitido oportunamente dentro del plazo legal entonces se le confería al ente contralor el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, hecho que no ocurrió, pues la entidad de control se demoró en exceso en su actividad de control

En cuanto a la alegación formulada en esta audiencia respecto de la caducidad conforme el Art. 56 de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado que no fue alegada en la demanda pero por control de legalidad este tribunal está obligado a pronunciarse, se evidencia que mediante Oficio No. 0485 de 11 de octubre de 2017 se predeterminó responsabilidad civil culposa en contra del accionante, la cual fue notificada a su persona el 13 de octubre de 2017 en tanto que la resolución No. 14500 de 23 de julio de 2008 impugnada en la presente causa fu notificada el 13 de agosto de 2018.

Ahora bien revisada la fecha de notificación de la predeterminación de responsabilidad civil culposa al último de los glosados solidarios Wilson Marcelo Pastor de 7 de noviembre de 2017 y la fecha de notificación de la resolución impugnada 13 de agosto de 2018, se evidencia que transcurrieron en exceso los 180 días plazo que establece el Art. 56 de la LOCGE

Por lo tanto, resulta procedente y obligatorio observar lo dispuesto en la Resolución No. 12-2021 de obligatoria observancia la cual dice:

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

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

Por lo tanto, es evidente que ha operado en el presente caso la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado para establecer la determinación civil solidaria en contra de la accionante.

DECISIÓN:

Por las consideraciones señaladas, sin que se necesario realizar otras, este Tribunal ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta de demanda presentada por el señor JORGE DAVID GLAS ESPINEL y en consecuencia se declara la nulidad de la Resolución No. 14500 de 23 de julio de 2018. Sin costas ni honorarios que regular. Notifíquese.

f).- REINOSO ROJAS RAUL FRANKLIN, JUEZ DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO;
TERAN ORBEA MARIA CRISTINA, JUEZA; JACOME ORDOÑEZ MARIA DEL CARMEN, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

SIMBA SALTOS SANDRA KATALINA
SECRETARIO (e)