

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

[DOI 10.35381/cm.v8i3.917](https://doi.org/10.35381/cm.v8i3.917)

**Principio de seguridad jurídica en informes aprobados fuera del término en
Contraloría General del Estado**

**Principle of legal certainty in reports approved after the deadline in the Office of
the Comptroller General of the State**

David Hernán Ludeña-Pardo
david.ludena.70@est.ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Azuay
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0001-7467-3783>

Ana Fabiola Zamora-Vázquez
afzamorav@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Azuay
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-1611-5801>

Recibido: 15 de julio 2022
Revisado: 01 de septiembre 2022
Aprobado: 15 de octubre 2022
Publicado: 01 de noviembre 2022

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

RESUMEN

Se buscó analizar jurídica y doctrinariamente la figura de caducidad aplicada a los informes de auditoría aprobados extemporáneamente por la entidad de control en el año 2018, en casos de la provincia de Loja, inobservando lo fijado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado e identificar las posibles causas que generaron la aprobación de estos informes fuera de los 180 días hábil que manda la citada norma, acto que vulnera el principio de seguridad jurídica. Para el efecto, se ha revisado doctrina, cuerpos jurídicos como la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; criterios de varios juristas acerca de algunos conceptos que fueron necesario abordar como el control gubernamental, así como también fallos jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Nacional de Justicia, emitidos respecto de la temática desarrollada.

Descriptores: Régimen jurídico; Derecho civil; Responsabilidad civil. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

We sought to analyze legally and doctrinally the figure of expiration applied to the audit reports approved extemporaneously by the control entity in 2018, in cases of the province of Loja, not observing the provisions of Article 26 of the Organic Law of the Comptroller General of the State and identify the possible causes that generated the approval of these reports outside the 180 working days mandated by the aforementioned rule, an act that violates the principle of legal certainty. For this purpose, we have reviewed doctrine, legal bodies such as the Constitution of the Republic of Ecuador, the Organic Law of the Comptroller General of the State; criteria of several jurists about some concepts that were necessary to address such as governmental control, as well as jurisprudential rulings of both the Constitutional Court and the National Court of Justice, issued with respect to the subject developed.

Descriptors: Legal systems; Civil law; Legal liability. (UNESCO Thesaurus).

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se concreta a la vulneración del principio de seguridad jurídica por la Contraloría General del Estado en adelante (CGE), al aprobar los informes de exámenes especiales fuera del término establecido en la ley, que surge del análisis y estudio del problema, ya que muchos administrados en la actualidad se han visto afectados con la aprobación de los informes fuera del término mandatorio del art. 26 de la LOCGE

Los derechos fundamentales de los ciudadanos al debido proceso y la seguridad jurídica, actualmente garantizados por la CRE, deben ser respetados por toda potestad en todo momento al aplicar un procedimiento administrativo o judicial reconociendo estos derechos constitucionales a los individuos del Ecuador (Aguirre, 2010). Estas garantías son recursos de particular importancia en lo que respecta al procedimiento para imponer sanciones o denuncias contra los ciudadanos derivadas de obligaciones o restricciones en el aislamiento de delitos o pagos ilegales que realicen en el accionar de sus funciones o actividades económicas derivadas de las relaciones con el Estado (Cueva, 2014).

La característica principal se centra en la aprobación de los informes de exámenes especiales ejecutados por el organismo de control, condición establecida por el termino del art. 26 de la antes citada LOCGE, es decir, desde la fecha que se emite la orden de trabajo hasta aprobarlo, la entidad contralora tiene 180 días hábiles improrrogables, para su aprobación de ahí que de hacerlo posteriormente operaria la caducidad. La Resolución No. 10-2021 de la Corte Nacional de Justicia (2021) publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 556 de 12 de octubre de 2021, misma que sustentada en varias sentencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, declaró como precedente jurisprudencial obligatorio que consta dentro del artículo 3 lo siguiente:

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, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

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 (Resolución 10-2021 de la Corte Nacional de Justicia, 2021, pp.3).

Asimismo; el art. 26 de la LOGCE sobre los informes de auditoría y su aprobación, establece que los mismos contendrán lo dispuesto en las normas establecidas para el efecto y más regulaciones de este precepto; además, el criterio de los auditores, cuando así lo amerite, en ellos se consignará el período y los componentes a ser analizados, y serán tramitados en los 180 días hábiles posteriores a la emisión de la orden de trabajo. Este documento, una vez suscrito por el director de la unidad administrativa pertinente, será remitido al Contralor General del Estado o su delegado para su aprobación máximo en 30 días improrrogables, posteriormente remitidos a las autoridades de los organismos públicos para que, en ejercicio de su potestad, den cumplimiento a las recomendaciones dispuestas en los mismos (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, p.8). La CGE para desarrollar el control gubernamental, planifica sus acciones a ejecutar con auditorías y exámenes especiales, como producto de las mismas se elabora un informe general que es aprobado dentro de los 180 días hábiles consiguientes a la emisión de la orden de trabajo.

Los informes generales producto de los exámenes especiales que se realizaron la CGE, que se han aprobado fuera del término establecido el artículo 26 LOGCE, en la provincia de Loja ha tenido mayor presencia en el año 2018, lo que ha ocasionado efectos jurídicos inválidos, de nulidad en pleno derecho, afectando la legalidad de las decisiones posteriores adoptadas en función del referido documento, vulnerando paralelamente el debido proceso y violentando la seguridad jurídica determinada como un derecho constitucional en el art. 82 de la CRE.

Para analizar esta problemática es necesario determinar las razones y las causas que produjeron el incumplimiento de la norma antes citada, al aprobar los informes de

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

exámenes especiales, como producto de control y fiscalización del Estado, mediante la revisión, verificación y evaluación en la ejecución de la misión, visión y objetivos de las instituciones del Estado y del correcto uso de los recursos, la gestión y administración de los bienes públicos, por parte de la autoridad administrativa de la CGE al no declarar la caducidad en razón de haber perdido su competencia por el transcurso del tiempo.

En la investigación del presente artículo científico se ha utilizado diferentes recursos académicos, principalmente consulta de libros, documentos indexados, revistas, periódicos, diferente jurisprudencia de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y Corte Nacional de Justicia, entre otros. Determinando casos en los que procede y existe la problemática, cuál ha sido la causa para que los informes generales de exámenes especiales ejecutados por el ente de control, se hayan aprobado con posterioridad al término establecido el artículo 26 LOCGE y los efectos desencadenados legalmente por la violación al principio de seguridad jurídica.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Se desarrolló una investigación de tipo documental con diseño bibliográfico que permitió analizar los informes aprobados fuera del término de 180 días por la Contraloría General del Estado en el año 2018 (casos de la provincia de Loja) que incumplieron la normativa, para lograr que la investigación se desarrollara en relación con hechos reales que acontecen en la aprobación de los informes de auditoría fuera del término que la ley establece, determinando las causas y consecuencias que genera la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

El uso del método analítico-sintético, nos permitió emplear un análisis individual a los informes aprobados de auditoría, a través de los cuales se conoció el alcance, tipos y concepto de cada uno, así como la distribución de sus partes, y el pleno conocimiento de su desarrollo, logrando establecer aquellos en los que ocasiono vulneración a la seguridad jurídica por su aprobación, gracias a la síntesis fue posible recrear el fenómeno

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

de la diferenciación, integrar todas sus partes en un todo único, comprenderlo mejor y su comprensión que oriento a la resolución de la problemática.

El método legal-exegético proporcionó una interpretación literal de lo que dice el artículo 26 de LOCGE, y el artículo 82 establecido en la carta magna, en cuanto a la caducidad y la definición de la seguridad jurídica. Por tanto, en este método se han leído, interpretado y aplicado las leyes ajustables según su alcance literal y normativo, con el fin de determinar las causas y efectos que podría generar la vulneración de aquel derecho por parte de los funcionarios públicos.

Para el desarrollo investigativo se empleó la técnica del fichaje para tener información teórica de fuentes primarias como libros, documentos indexados, revistas, periódicos, transcripciones de los artículos más importantes, diferente jurisprudencia de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y Corte Nacional de Justicia, entre otros, para apoyar la investigación se utilizó registros bibliográficos, una pequeña transcripción destinada simplemente al registro de datos. Finalmente se obtuvo como resultado un aporte para la colectividad ecuatoriana en torno a analizar la aprobación de informes de auditoría incumpliendo el término previsto para su aprobación establecido en la ley, provocando la caducidad.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los informes de auditoría gubernamental, desarrollados por las unidades de auditoría tanto interna como externa en sus diferentes modalidades, de compañías privadas de auditoría contratadas, y exámenes especiales se estructuran conforme la normativa expedida por la CGE (Reglamento Sustitutivo, para la Elaboración, Trámite y Aprobación de Informes de Auditoría Gubernamental, Predeterminación de Responsabilidades y su notificación, 2019).

Se debe tener claro la dimensión de los efectos y consecuencias legales que se producen por el incumplimiento del término (180 días hábiles), por medio de la facultad de control

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

de la Entidad, en los días hábiles establecidos en su propia normativa, el no hacerlo imposibilita el poder de pronunciarse sobre los hechos del informe y su aprobación por el tiempo ya transcurrido, por lo que podemos concretar que caduca, es así que en la presente investigación es conveniente e importante determinar las razones que desprenden el incumplimiento de la norma antes citada al no aplicarse, producido efectos jurídicos inválidos, afectando la legalidad de las decisiones posteriores adoptadas en función de la aprobación del referido informe, lo que produce un vicio de nulidad en pleno derecho, violentando la seguridad jurídica dispuesta en la CRE, además las posibles causas por acción u omisión que originaron la aprobación de los informes de exámenes especiales fuera del término señalado en el artículo 26 de la LOCGE, produciendo la caducidad.

La CNJ con resolución N. 663-2017 rechazó un recurso de casación interpuesto por la CGE, el 20 de enero del 2017, puesto que el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, en el juicio contencioso administrativo No. 17811-2016-01237, declaró la nulidad de la resolución No. 9264 de 18 de enero de por haber operado la caducidad en término establecido en el art. 26 de LOCGE, para el efecto se consideró la fecha de la emisión de la orden de trabajo de 19 de febrero de 2009, y la de aprobación del informe, de 14 de mayo de 2010; en el cual transcurrió el plazo de 1 año que fijaba en ese entonces el referido art. 26 de la LOCGE, la facultad de control concluyó por falta de un oportuno pronunciamiento de la autoridad competente en aprobar el informe. Por lo que la entidad contralora ya no podía generar efecto alguno.

El director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado, delegado del contralor general del estado, argumentó una errónea interpretación del art. 26 de la LOCGE, ya que el mismo establecía que desde la emisión de la orden de trabajo hasta la aprobación del informe, por regla general o lo habitual no debía excederse del plazo de un año, no siendo por tanto un plazo fatal, así el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, señaló que el Tribunal de instancia no

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

incurrió en una errónea interpretación del artículo 26 de la LOCGE, por cuanto dicha norma si establecía un plazo fatal condicional que determinaba la caducidad de la facultad de control de la CGE, quien debe desarrollar sus actividades y facultades en el ámbito de su competencia y con sujeción a la Constitución de la República y la Ley, observando el ordenamiento jurídico (Resolución N. 663-2017, Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la CN de 07-06-2017, 2017).

Se puede establecer que la entidad de control debe ejecutar sus actuaciones dentro del término que establece la ley pertinente, en tutela al derecho a la seguridad jurídica dispuesta en la CRE, garantizando la previsibilidad de las acciones desarrolladas por entidad de control, asegurando lo observado en la normativa previa, clara y pública, determinada en la LOCGE. La Resolución No. 10-2021 de la CNJ (2021), publicado en el Suplemento del RO. N° 556 de 12 de octubre de 2021, misma que se sustentada en varias sentencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo declaró precedente jurisprudencial obligatorio el punto de derecho que contiene lo siguiente:

El artículo 26 de la LOCGE 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 CGE 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 (Resolución No. 10-2021 Corte Nacional de Justicia, 2021, págs. 3-4).

De lo transcrito se razona que los informes de auditoría deben ser aprobados por el contralor general o su delegado improrrogablemente en el término máximo de 180 días contados desde la fecha de emisión de la orden de trabajo hasta la fecha fatal o final de aprobación de los informes, cumpliendo con lo previsto en el artículo. 26 de la LOCGE,

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

de no hacerlo la CGE, perdería la competencia y la facultad de la autoridad pública para pronunciarse y resolver, de modo que la autoridad máxima institucional de control está obligada a declarar objetivamente, cuando se establezca en el proceso la caducidad, aún en el caso de que no exista petición de parte. Por último, se debe señalar que la seguridad jurídica de los administrados es vulnerada cuando no se aplica adecuadamente la norma que establece el plazo para emitir la aprobación de los informes.

El control gubernamental

En este sentido; (Zavala, 2014), sugiere que la palabra control proviene del vocablo controle y expresa inspección, vigilancia, dominio, señorío, soberanía, doble registro. La idea de comprobar y encontrar consistencia entre las dos dimensiones es una comparación real. Por otro lado; (Alcorta, 2018), está de acuerdo en que esta palabra significa exploración, observación, vigilancia, verificación, conocimiento constante de ciertas actividades, hechos sobre cosas que son información interesante para un propósito específico.

Se ha constatado que, todas las formas de control tienen una finalidad que es la de vigilar, observar y verificar que los diversos organismos públicos que describe la Constitución, tengan objetivos que pueden transformar la sociedad en movimiento, o al menos un país donde se cumplan con las necesidades básicas de sus habitantes, por lo que se vuelve necesario monitorear y vigilar el cumplimiento de estos objetivos institucionales. Sin embargo, el incumplimiento ha motivado la indudable razón del endurecimiento de los sistemas de control, al menos así se percibe en la falta de confianza en todos los integrantes de la sociedad.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008), en sus artículos 211 y 212 establece que la CGE es el órgano técnico encargado de supervisar el uso de los recursos y la ejecución de los fines de las instituciones del Estado, y de las personas jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, entre sus funciones está la de dirigir la

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

gestión del sistema de control administrativo, mediante auditorías internas y externas, así como el control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que administren recursos públicos; definir las responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal en sus aspectos y procedimientos, dicta reglas para el ejercicio de sus funciones.

La LOCGE (2002) establece en su artículo 5, el sistema estatal de control, supervisión y auditoría, que organiza el funcionamiento de las instituciones del Estado; sus autoridades, funcionarios y todos sus servidores y empleados que operaran dentro del control, supervisión y auditoría estatal, los que son responsables en el ejercicio de sus funciones como de las facultades que desempeñan por sus cargos, del buen uso de los recursos puestos a disposición de los mismos, así como los resultados obtenidos a través de su aplicación.

Asimismo, el artículo 6 de la ley antes citada, dispone que el sistema estatal de control, fiscalización y auditoría se lo efectuara a través del control interno, mismo que corresponde a cada institución estatal; y el externo a cargo de la CGE, y otras entidades de control de conformidad con sus competencias, el artículo 8 de la misma ley, dispone que mediante este sistema se analizara, comprobará, y evaluará la gestión administrativa, financiera y operativa; y cuanto concierna, el medio ambiental de las entidades gubernamentales; y el desempeño de sus funcionarios. Para lo cual se aplicará indicadores de gestión y desempeño incluyendo opiniones sobre su legitimidad, certeza, economía y eficiencia de las operaciones y programas bajo revisión.

Informes de auditoría y su aprobación

El contenido de los informes ejecutados por la CGE como resultado del control efectuado con sus unidades administrativas, se enmarca en diferentes directrices establecidas en reglamentos, manuales, normas de auditoría, guías metodológicas e instructivos para cada modalidad de auditoría, incluyendo, en su caso, la opinión de los servidores

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

auditores y la descripción del período objeto de revisión (Lluch, 2015). El proceso de control finaliza con la aprobación del informe general, que se tramitan desde la orden de ejecución del trabajo hasta la aprobación en un término de ciento ochenta días sin posibilidad de prórroga. Firmado por el director de la oficina administrativa competente, posteriormente aprobado por el contralor o sus delegados quienes lo representan dentro del término legalmente establecido, e inmediatamente remitirlo a las máximas autoridades de los establecimientos públicos, fiscalizados para aplicar las recomendaciones que del mismo se establecen.

El Estatuto Orgánico para la Gestión de los Procesos Sustitutivos de la CGE de conformidad con los artículos 8, 10, 16 y 18 letras i), o) y l) determina las funciones y atribuciones del contralor/a, subcontralor/a de auditoría, directores/as nacionales de auditoría en territorio, y directores/as provinciales, para aprobar los informes, y exámenes especiales, o por los delegados; los roles y autoridades de auditoría nacionales en el campo para su aprobación; y las funciones y facultades de los directores para emitirlos y firmarlos, sobre las acciones de control desarrolladas de conformidad con las facultades establecidas en el Reglamento de Suscripción de Documentos de la CGE.

Los informes de las unidades de control interno de gestión, firmados por el titular de la unidad, son presentados a la máxima autoridad del establecimiento correspondiente, quien, en su caso, se encarga de tomar las medidas correspondientes (LOCGE, 2002).

Las unidades de auditoría interna remiten los informes a las direcciones nacionales o provinciales para su revisión, posteriormente junto con los documentos de respaldo al contralor, al subcontralor de auditoría, al director nacional de auditoría o director provincial, según corresponda, para su aprobación.

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

Sistema de control externo

La auditoría gubernamental se llama externa cuando es practicada por la CGE acorde con la normativa legales y reglamentaria vigente y mediante técnicas que permiten examinar, verificar y evaluar las actuaciones de los servidores en sus periodos de gestión en las entidades y organismos del Estado, dejando como resultado un insumo que contiene narración de los hechos, con sus respectivas conclusiones y las recomendaciones que de forma oportuna, objetiva, imparcial y constructiva, generar un valor agregado en benéfico de la Entidad (Ordóñez, 2005).

El control externo, que estará a cargo del contralor y la auditoría general, se realizará a través de auditorías gubernamentales y revisiones ad hoc utilizando estándares y métodos de auditoría nacional e internacional (Torres-Morales-de-Ferreyros, 2008). A diferencia del control interno que es responsabilidad de cada entidad, de su personal en su accionar conforme sus competencias y potestades y en cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido, y creando condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado y otras instituciones de control en el ámbito de sus competencias, la entidad de control regulará el funcionamiento de este sistema con normas y políticas gubernamentales, reglamentos, manuales generales y especializados, guías y de más instructivos para una correcta aplicación y determinación de responsabilidades.

La auditoría no puede trastocar las decisiones tomadas por los servidores auditados una vez que actuaron en ejercicio de sus potestades, al deliberar reclamos por parte de particulares, pero puede auditar las actuaciones del servidor que derivaron dichas resoluciones administrativas conforme la ley. (Brooks, 2014).

Examen especial

En el marco del control estatal, una auditoría especial examina y evalúa ciertas actividades relacionadas con la gestión financiera, la administración y, después de su

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

implementación, incluye métodos y procedimientos para la auditoría y la ingeniería aplicable o relacionada, según el área de competencia y elaborará un informe con las respectivas observaciones con conclusiones y sus recomendaciones (Cueva, 2014).

El examen especial como parte de la auditoría gubernamental se delimita a analizar un segmento de las operaciones y procedimientos administrativos, operativos, financieros y de medio ambiente, posteriores a su ejecución, aplicando técnicas de auditoría de acuerdo con la modalidad que corresponda examinar, se establecen resultandos de una gestión ya cumplida, que se resume en un informe con conclusiones sugerencias y más efectos provenientes del examen (LOCGE, 2002).

Se puede mencionar que la CGE es el organismo encargado del control al uso de los recursos del Estado, que son entregados a diferentes entidades públicas y entes privados que disponen de estos recursos estatales, se ejecuta mediante auditorías gubernamentales y exámenes especiales. El examen especial se desarrolla a un grupo importe de operaciones financieras, ambientales, de ingeniería, de tecnología de la información, de gestión, y declaraciones patrimoniales como parte de la auditoría gubernamental, utilizando normativa nacional como internacional y aplicando técnicas de auditoría de acuerdo a la materia del examen genera como resultado un informe, que es aprobado por el contralor general del estado o sus delegados, del que desprenden las posibles responsabilidades por incumplimiento de los servidores en uso de sus atribuciones, facultades o competencias al desarrollar sus actividades, las que pueden ser administrativas, civiles culposas, ordenes de reintegro o indicio de responsabilidad penal.

Caducidad

Uno de los elementos necesarios a desarrollar, es el concepto jurídico de caducidad y sus efectos jurídicos frente a la facultad de control de la CGE, al incumplir los términos que su propia ley refiere para ejercerla (Diez, 1972). Señala respecto de esta figura, que

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

no es un acto sino un simple hecho, ya que no se considera la voluntad del demandado si no un simple hecho; por el transcurso del término que menciona la ley, ocurre por la ineficacia del demandante durante un determinado período de tiempo.

La caducidad requiere la simple comprobación del paso del tiempo señalado para ejercitar la potestad sancionadora. Transcurrido el mismo se comprende extinta la posibilidad de perseguir y sancionar las presuntas infracciones de los administrados (Cadioli, 2021). Cuando Figueroa (2013), habla de caducidad, especifica que es un establecimiento de orden público por ser inalienable, desarrollada de oficio, funciona espontáneamente por el tiempo que transcurre y no se convalida ni aun en Estado de aumento o incremento efectivo después de la finalización.

Por su parte; (Mejía, 2021), señala que opera de pleno derecho sin que sea necesario una declaratoria judicial. Esto significa que caduca y debe tratarse como tal, aunque no se requiere declaración. Entonces se encuentra ahí oculta, viciando y nulificando el proceso. Se derivan consecuencias importantes con las decisiones emitidas del poder judicial ulteriores a la caducidad (Cueva, 2014). Son datos que pueden ser verificados por la pérdida o reducción de derechos o derechos no ejercitados en un plazo determinado, lo que implica traslado al derecho público, revocación del derecho a una decisión ejecutiva.

En la Resolución No. 10-2021 que la Corte Nacional de Justicia, con sustento en varias sentencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo declaró como precedente jurisprudencial obligatorio el punto de derecho que en el artículo 26 de la LOCGE contiene un plazo o término fatal de cumplimiento obligatorio por parte de organismo de control vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora, y que al hacerlo estarían viciados de nulidad absoluta, pues el funcionario público al aprobar los informes de auditoría gubernamental fuera de 180 días término ha perdido la 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,

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

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” (p.4).

Con lo expuesto por algunos tratadistas, lo establecido en la LOGE y en la Resolución No. 10-2021, de la CNJ, se puede instituir que la caducidad del procedimiento de control tiene sustento en el principio de eficiencia que rige a la administración pública, pudiéndose interpretar que transcurrido el tiempo que tiene para ejercitarlo se produce la caducidad de ese procedimiento.

Entendiéndose aquello como una garantía a favor del administrado que tutela sus derechos: al debido proceso, y la seguridad jurídica en el sentido de que el control al cual están sujetos los entes públicos y privados que disponen de recursos públicos, que se ejecutan a través de una auditoria o examen especial deberán cumplir lo establecido en la ley, respetando en el tiempo determinado para aprobar los informes especiales, que se considera desde la fecha establecida en la orden de trabajo hasta la fecha en que se aprueba el informe general, no podrá ser posterior a los 180 días término. De hacerlo existiría el elemento necesario para configurar la caducidad del procedimiento que, ha establecido un término máximo cuando este se ha iniciado.

Seguridad jurídica

En un país constitucional de derechos se considera como límites del poder, los derechos de los ciudadanos, mismos que no pueden ser vulnerados bajo ningún concepto, Además, las autoridades en el ejercicio de sus actuaciones están obligadas a garantizarlos y así lograr un desenvolvimiento racional, brindando seguridad a las personas sobre el conocimiento de sus obligaciones y derechos.

La seguridad jurídica determina las reglas a seguir dentro de un Estado de derecho, es decir, el espectro normativo de aquel, debe tener reglas previas, claras, y determinadas. En este sentido, no se las puede aplicar siguiendo caprichos y voluntades ajenas a las reglas establecidas. Asimismo, los gobernantes y demás órganos del Estado, a través de

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

sus representantes no pueden salir de aquellos límites ya establecidos, esto da como consecuencia que los habitantes de un Estado tengan seguridad en cuanto a sus derechos y obligaciones (Cabanellas, 2012).

Nuestro Estado desarrolla lo que corresponde a la seguridad jurídica en el artículo 82 de la carta magna, estableciendo que “(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” Por lo tanto, al ser la Contraloría General del Estado, el máximo órgano de control, tiene como deber fundamental observar esta garantía constitucional como la base sobre la cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador (2020), en la sentencia signada con el número 109-15 EP/20 dice que la seguridad jurídica a más de un derecho para los individuos, es una norma de acción para los organismos públicos, que le atribuye la obligación de ejercer las potestades públicas o condiciones de carácter legal por sus destinatarios (p. 7).

Por lo citado anteriormente la Contraloría General del Estado, al emitir cualquier tipo de acto administrativo, produce efectos jurídicos a los administrados, por lo que no puede salirse de los límites de una norma previamente establecida. (Zavala, 2014), refiriéndose al acto administrativo, argumentando que se conlleva un hecho jurídico resultante de la actuación de un funcionario administrativo, que es de naturaleza declarada en declaración separada y que incide positiva o negativamente en los derechos administrativos de individuos.

Es entonces, primordial que los actos derivados de dichas autoridades deben observar las normas que forman el espectro jurídico vigente. De la misma manera, involucra la confiabilidad en el ordenamiento jurídico y que todas las autoridades revestidas del poder del Estado garanticen los derechos establecidos en la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que los ciudadanos, sean víctimas de arbitrariedades. La Corte Constitucional del Ecuador (2020) señaló en la causa 529-14-EP/20, que la seguridad

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

que se emana del orden jurídico debe garantizar de los derechos establecidos en la carta magna que las autoridades que ejercen potestades de mando se obligan a respetar en el ámbito de sus competencias en forma inexcusable y aislando de en su administración toda intención de abuso que menoscabe de los derechos de los conducidos (p.7).

Análisis de los informes aprobados por la Contraloría en el cantón Loja en el año 2018

El desarrollo del estudio a los informes aprobados por la CGE en el año 2018, en la provincia de Loja, cuyos resultados determinaron que, de 47 informes de exámenes especiales, 11 fueron aprobados en forma extemporánea, contrario a lo dispuesto en el art. 26 de la LOCGE (Ver tabla 1).

Tabla 1.

Análisis de los informes aprobados extemporáneo.

INFORME	ORDEN DE TRABAJO		FECHA DE APROBACIÓN DE INFORMES
	Numero	Fecha	
DR4-DPL-0002-2018	0009-DR4-DPL-AE-2017	2017-01-10	2018-01-30
DR4-DPL-0003-2018	0013-DR4-DPL-AE-2017	2017-03-17	2018-01-30
DR4-DPL-0004-2018	0013-DR4-DPL-AE-2017	2017-01-10	2018-01-30
DR4-DPL-0011-2018	0018-DR4-DPL-AE-2017	2017-04-04	2018-01-22
DR4-DPL-0012-2018	0002-DR4-DPL-APyA-2017-I	2017-02-07	2018-04-05
DR4-DPL-0024-2018	0024-DR4-DPL-AE-2017	2017-05-02	2018-04-25
DR4-DPL-0031-2018	0029-DR4-DPL-AE-2017	2017-09-04	2018-07-16
DR4-DPL-0032-2018	0026-DR4-DPL-AE-2017	2017-09-04	2018-07-16
DR4-DPL-0034-2018	0031-DR4-DPL-AE-2017	2017-10-02	2018-07-16
DR4-DPL-0042-2018	0001-DR4-DPL-APyA-2017-I	2017-05-02	2018-03-05
DR4-DPL-0043-2018	0002-DR4-DPL-APyA-2017	2017-05-29	2018-03-26

Fuente: Contraloría General del Estado (2022)

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

Con el análisis de estos informes de exámenes especiales, se puede determinar y verificar el tiempo transcurrido desde las fechas de la emisión de las ordenes de trabajo hasta la aprobación de los informes generales, en más de 180 días hábiles, ósea posterior a lo que determina la LOGGE. Por lo tanto, han sido aprobados cuando la entidad contralora perdió la competencia debido al tiempo. Es decir, cuando ya ha operado la caducidad de la facultad de control de ese organismo: y, al aprobarlos estarían viciados de nulidad, vulnerándose el principio antes mencionado. Según lo expresado en el párrafo anterior, se observa una falta de diligencia por parte de los funcionarios que debieron aprobar los informes generales.

Vulneración a la seguridad jurídica por la CGE al aprobar informes de auditoría extemporáneamente

La vulneración de la seguridad jurídica o denominada también inseguridad jurídica, es uno de los factores más importantes a determinar, ya que impacta a aquellas personas que para solucionar sus inconvenientes deben acudir a instancias judiciales, por entidades que no actúan acorde a la normativa legal, desatendiendo el respeto hacia la dignidad y los derechos constitucionales.

La seguridad jurídica se establece en la norma suprema CRE aprobada en el año 2008, marcando un nuevo paradigma entendiéndose como la base angular de donde parte todo el sistema legal del Ecuador, que en algunos casos no ha tenido mucho éxito en cuanto a la praxis por ciertos organismos del Estado, pese a que se reconoce que, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, donde se garantiza a los ciudadanos el derecho a la seguridad jurídica.

En la jerarquía de nuestras leyes se encuentra como ley suprema la Constitución de la República del Ecuador y esto tiene como fin que se garantice por encima de todo el aparataje legal del Estado el respeto a los derechos constituidos dentro de la carta magna y que ninguna ley creada vaya en contra de lo establecido en la misma, es por ello por lo

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

que la Constitución en su artículo 424. Se puede entender que, en todo estado constitucional de derechos y justicia social, se someten a las leyes que todos los poderes y autoridades son garantes del cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, es así como garantiza la seguridad jurídica como un derecho que busca igualdad y justicia dentro de los pueblos.

En la CRE claramente se ha desarrollado el precepto del derecho a la seguridad jurídica en su artículo 82, se fundamenta en el respeto a esta norma suprema y en la consecución de normas jurídicas “previas, claras, publicas aplicadas por las autoridades en el ejercicio de competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Dicho mandato coincide con lo establecido con el Art. 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, que manifiesta la obligación de los jueces de velar por la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes y demás normas jurídicas. (Subdirección de Asesoría Jurídica de la PGE, 2009).

Por lo expuesto anteriormente, se evidencia que la CGE al aprobar los informes generales con posterioridad al término de 180, no garantiza la seguridad jurídica, procediendo de manera contraria a lo determinado en la LOCE, y la CRE, donde se garantiza este principio, que proporciona a los auditados la confianza y certeza sobre la adecuada aplicación de la ley, por las autoridades públicas competentes, de no hacerlo existe una repercusión que causa la desconfianza de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

El control gubernamental de la administración pública se ejerce a través la CGE, al uso de los recursos que manejan los organismos públicos, para la consecución de los objetivos institucionales, evaluando la razonabilidad de las operaciones y procedimientos administrativos y financieros, resultados que expresados en un informe contiene comentarios, conclusiones y recomendaciones.

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

Este informe es la base del cual se desprenden las responsabilidades a los administrados sean estas: administrativas culposas, por la inobservancia de disposiciones legales; civiles culposas, por el incumplimiento de normas que causan perjuicio económico a las instituciones y por ende al Estado; e, indicios de responsabilidad penal por el incumplimiento de normas, perjuicio económico y conducta dolosa del funcionario o terceros, es por esto que la CGE debe de actuar observando las garantías constitucionales del debido proceso así como la garantía de seguridad jurídica, y de legalidad, contenidas en los artículos 76 y 82 de la CRE, sin dejar a los administrados en indefensión.

La importancia en la aprobación de informes se establece en el tiempo transcurrido para su aprobación cuantificada de la fecha de la orden de trabajo a la de la aprobación del informe general, misma la que no debe exceder más de los 180 días término, ya que, si se excede, caduca la facultad de control que tiene la CGE para poder pronunciarse.

En principio, la fecha especificada en la orden de trabajo genera consecuencias legales, es crítica para la aplicación del artículo 26 LOCGE, porque establece que esta disposición legal no podrá exceder de 180 días. Sin duda, este aspecto del análisis es un factor importante a considerar en materia de sanciones administrativas.

La orden de trabajo y el tiempo de aprobación del informe no debe exceder los 180 días, ya que después de la emisión de la orden de trabajo es la autoridad administrativa de la CGE quien podrá declarar la caducidad y perder su competencia por el transcurso del tiempo, de aprobarse es definitivamente inválida.

La naturaleza de las consecuencias del incumplimiento de estos plazos (180 días) debe ser aclarada por la autoridad de control, ya que esta relación no se puede determinar con anticipación, por lo que podemos precisar que está caducado. La extinción crea el problema del derecho de obrar, porque le impide a esta persona lícita actuar públicamente y en el pasado, una de las finalidades de la extinción es el principio de la gestión pública: celeridad, eficacia, diligencia debida.

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Católica de Cuenca; por todo el apoyo brindado en la motivación y desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Aguirre, G. (2010). La seguridad jurídica [Legal certainty]. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/la-seguridad-juridica>
- Alcorta, A. (2018). Las Garantías Constitucionales [Constitutional Guarantees]. Lexington: Ulan Press.
- Brooks, M. (2014). Bases Para Una Sana Critica [Basis For Healthy Criticism]. Santiago de Chile : Ril editores .
- Cabanellas, G. (2012). Diccionario de Ciencias Jurídicas [Dictionary of Legal Sciences]. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.
- Cadioli, A. (2021). La Sana Critica [Healthy Criticism]. Florencia: Firenze University Press .
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008
Ultima modificación: 13-jul-2011. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 109-15-EP. Recuperado de <https://n9.cl/ikxfn>
- Corte Constitucional del Ecuador._**Sentencia No. 157-18-SEP-CC.** Recuperado de <https://n9.cl/r9yx2>
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia: No. 529-14-EP/20. Recuperado de <https://n9.cl/j3dwt>

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

Corte Nacional de Justicia. (2021). Resolución No. 10-2021. Quito: Suplemento del RO. N° 556 de 12 de octubre de 2021. Recuperado de <https://n9.cl/wbd2g>

Cueva, L. (2014). El Debido Proceso [Due Process]. España: Ediciones Cueva Carrión.

Diez, M. M. (1972). Derecho Administrativo [Administrative Law]. Buenos Aires , Argentina: Plus Ultra.

Figueroa, J. (2013). La caducidad de la Instancia [The expiration of the Instance]. (México): Porrúa.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2002). Recuperado de <https://n9.cl/ciorm>

Lluch, X. (2015). Las reglas de la sana crítica [The rules of sound judgment] . Buenos Aires: La Ley.

Mejia, Á. (2021). Diccionario de Derecho Tributario [Tax Law Dictionary]. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ordonez, D. H. (2005). Manual de Derecho Administrativo [Administrative Law Manual]. Loja: Unidad de Publicaciones del Area Juridica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja.

Reglamento Sustitutivo, para la Elaboración, Trámite y Aprobación de Informes de Auditoria Gubernamental, Predeterminación de Responsabilidades y su notificación. (2019). Quito: Acuerdo No. 120 CGE-2019.

Resolucion N. 663-2017, Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la CN de 07-06-2017, Juicio No 17811-2016-01237 (Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional 7 de junio de 2017). Recuperado de <https://n9.cl/f2ouq>

Resolución No. 10-2021 de la CNJ (2021). Recuperado de <https://n9.cl/wbd2g>

Torres-Morales-de-Ferreyros, S. A. (2008). ¿El derecho de defensa: una garantía que realmente se respeta? [The right of defense: a guarantee that is really respected?]. *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 3(3), 253-268. <https://doi.org/10.35292/ropj.v3i3.127>

David Hernán Ludeña-Pardo; Ana Fabiola Zamora-Vázquez

Zavala, J. (2014). Derecho constitucional [Constitutional Law]. Guayaquil: Murillo Editores.

©2022 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).