

Juicio No. 17811-2016-01246

-21-
veintuno

JUEZ PONENTE: DR. ALVARO OJEDA HIDALGO, JUEZ (PONENTE)

AUTOR/A: DR. ALVARO OJEDA HIDALGO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Quito, miércoles 31 de mayo del 2017, las 13h36.

VISTOS.- En virtud de que: **A)** El Juez Nacional Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo ha sido designado por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012; y, la Jueza y Juez Nacionales, Ab. Cynthia Guerrero Mosquera y Dr. Pablo Tinajero Delgado han sido designados por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 341-2014 de 17 de diciembre de 2014. **B)** El Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No.1-2015 de 28 de enero de 2015 nos designó para integrar esta Sala Especializada. **C)** Somos el Tribunal competente y conocemos la presente causa, conforme el artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), y artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). **D)** Conforme los artículos 273, 88, 90 y 313 del COGEP, estando la presente causa en estado de sentenciar, se considera:

PRIMERO.- El delegado del Contralor General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 1 de febrero de 2017, 14h31, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, el cual resolvió que: *"se acepta la demanda y se declara la nulidad de la Resolución No. 5059 de 8 de enero de 2014 y la Resolución No. 000578 de 22 de diciembre de 2015. Sin costas ni honorarios que regular. Notifiquese"*.

SEGUNDO.- En la sentencia impugnada, respecto a la caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado (CGE) para determinar responsabilidades, en lo principal se señala que:

"QUINTO:... El Tribunal considera que siendo alegada la nulidad de los actos impugnados es pertinente establecer una a una las causas que han sido esgrimidas por



el actor en su demanda siendo la primera de éstas la caducidad de la competencia de la autoridad contralora para determinar responsabilidad civil culposa en contra del actor. Así se verifica que el examen de auditoría practicado se realizó a los estados de Situación Financiera de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL, al 31 de diciembre de 2004 y 2003, los correspondientes estados de resultados, flujos del efectivo y de ejecución presupuestaria, por los años terminados en esas fechas, y, el análisis a las operaciones administrativas y financieras del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2005, que se realizó con fundamento a la orden de trabajo No. 033092 DA I de 13 de julio de 2005 (fojas 19 del expediente). De lo indicado es claro que las observaciones realizadas por el equipo auditor a la gestión de cobro de valores que han generado la determinación de responsabilidad civil culposa por 433.129,45 USD en la Resolución No.000578 de 22 de diciembre de 2015 en contra del actor, se generaron por actuaciones u omisiones acontecidas entre el 1 de enero de 2003 a al 31 de diciembre de 2004, época a la cual corresponde el periodo de gestión examinada sobre los estados de situación financiera de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL, por lo indicado desde esa fecha es que opera el término para contar la competencia de la autoridad contralora de conformidad con el Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ahora bien, el Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la fecha en que se realizaron las operaciones y el examen de auditoria que han generado los actos impugnados establecía expresamente: *"Art. 71.- Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos."* Por lo indicado, si el periodo de gestión examinada era desde el 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004, la facultad para que la autoridad contralora emita su pronunciamiento debía ejercerse hasta el 31 de diciembre de 2009, fecha hasta la cual tenía competencia para el pronunciamiento respectivo pues el referido Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo fatal, que no puede ser prorrogado

en forma alguna. Siendo así, es evidente que la Resolución No. 5059 de 8 de enero de 2014 que determinó la responsabilidad civil culposa por 483.553,97 en contra del actor, así como la Resolución No. 0000578 de 22 de diciembre de 2015 que ratificó parcialmente el monto de dicha responsabilidad civil culposa en 433.129,45 USD son nulas, pues ya a la fecha de expedición de la primera resolución había vencido el término legal para un pronunciamiento válido de la autoridad contralora, produciendo la nulidad de los actos impugnados por falta de oportunidad en el pronunciamiento. Ya que la caducidad es una institución que preserva la seguridad jurídica, por lo que transcurrido el plazo establecido en la ley para el ejercicio de una atribución o facultad, esta fenece inexorablemente sin posibilidad alguna de reestablecerla.”.



TERCERO.- Al respecto la institución casacionista, en su recurso de casación mantiene que:

“5.1...En consecuencia, una vez que se inició el examen especial quedó interrumpida la caducidad, esto en base al artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, el mismo que no fue aplicado en el análisis de la sentencia del Tribunal. En este sentido la Corte Constitucional ha sido muy clara y enfática al pronunciarse sobre el control constitucional concentrado como es el caso de la sentencia No Sentencia N° 55-10-SEP-CC de 18 de noviembre de 2010, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 359 de 10 de enero de 2011, que señala: *"En el evento de que los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hayan constatado una eventual contradicción de la norma respecto a la Constitución, debieron suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional. En cuanto a la disposición derogatoria reconocida en la Constitución de la República, queda claro también que para que una norma del ordenamiento jurídico sea contraria a la Constitución, deberá ser declarada como tal por parte de la Corte Constitucional.- En definitiva, esta Corte deja en claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República vigente, y a diferencia del control constitucional difuso previsto en la Constitución*

Política de 1998, los jueces están vedados para inaplicar normas jurídicas y continuar con la sustanciación de la causa, circunstancia..." De lo dicho se desprende que de existir duda en la aplicación del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades, no puede dejar de aplicarlo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito lo que debía hacer si persistía la duda era remitir consulta a la Corte Constitucional, único organismo en nuestro ordenamiento jurídico que puede declarar dicha norma contraria a la Constitución, por tanto, de conformidad al artículo 428 de la Constitución de la República, debían aplicar dicha norma. Los señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito no aplican la norma reglamentaria que suspende e interrumpe el plazo de caducidad, por tanto, la falta de aplicación de una norma sustantiva conlleva a la aplicación indebida de otras normas legales que integran la proposición jurídica completa... Es importante además indicar que el Tribunal en caso de haber tenido una duda respecto de la aplicación, constitucionalidad y vigencia del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que sea este órgano quien se pronuncie al respecto, en la forma establecida en el artículo 428 de la Constitución de la República. Los señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito no aplican la norma reglamentaria que suspende e interrumpe el plazo de caducidad, por tanto la falta de aplicación de una norma sustantiva conlleva a la aplicación indebida de otras normas legales que integran la proposición jurídica completa..."

CUARTO.- Debe tenerse en cuenta que la caducidad es una institución jurídica consignada en el derecho positivo que permite la extinción del derecho de acción por el transcurso del tiempo, y por la inactividad tanto del administrado como de la administración pública, ya que la caducidad no puede ser interrumpida por ninguna circunstancia, en virtud de que el tiempo asignado por la ley para el ejercicio de un derecho debe ser usado por el administrado en procura de sus reconocimientos y por la administración pública como mecanismo determinador de obligaciones y sanciones; puesto que, de no hacerlo ese derecho y esa obligación se extinguen, desaparece de la vida jurídica como se extingue también por el decurso del tiempo la competencia de la

autoridad pública para pronunciarse respecto del fondo de los temas puestos a su conocimiento y resolución. De modo que el juzgador está obligado a declararla cuando objetivamente se establece en el proceso que tal caducidad se ha producido, aún en el caso de que no exista petición de parte, ya que esa institucionalidad jurídica pertenece al orden público, en favor del interés colectivo y no puede dejarse "ad infinitum" a disposición de los administrados y de la propia administración pública, derechos y obligaciones que pueden afectar ese interés social, pues esto constituiría una violación del principio de seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República. Al haberse producido la caducidad de la facultad que posee la Contraloría General del Estado, conforme el Art. 71 de la Ley Ibídem, para determinar responsabilidades civiles, en razón del tiempo transcurrido, genera que dicho organismo de control automáticamente y de pleno derecho, dejó de tener competencia, para determinar responsabilidades civiles culposas. La institución procesal de la caducidad no se interrumpe, e implica por tanto un plazo de actuación fatal; no siendo correcto pretender que conforme el ya derogado artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado se interrumpa el plazo de caducidad que tiene la CGE para determinar posibles responsabilidades civiles, por órdenes de trabajo sucesivas, pues evidentemente ninguna facultad reglamentaria puede ir en contra del plazo de caducidad expresamente estipulado en la ley, esto es en el artículo 71 de la LOCGE; dado que simplemente tal plazo de caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar órdenes de trabajo sucesivas sin límite, lo cual no es factible pues ello atentaría contra el debido proceso y la seguridad jurídica. Al respecto la doctrina es muy clara: "Es un modo de extinguirse anormalmente un procedimiento administrativo o jurisdiccional como consecuencia de la falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley, cuyos efectos se producen de manera directa y automática y no admite interrupción ni suspensión alguna. La caducidad se compone de elementos: la no actividad y el plazo. La no actividad es la inacción de un sujeto para ejercer su derecho; y el plazo es el tiempo que determina la ley para ejercer la caducidad. El plazo no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr el tiempo se sabe cuándo caduca la acción. La caducidad será declarada de oficio, sin otro trámite que la comprobación



[Handwritten signature]

del vencimiento del plazo señalado por la ley.”. Hernán Jaramillo Ordóñez, y Pablo Jaramillo Luzuriaga, *La Justicia Administrativa*, (Loja: Offset Grafimundo, 2014), 76.

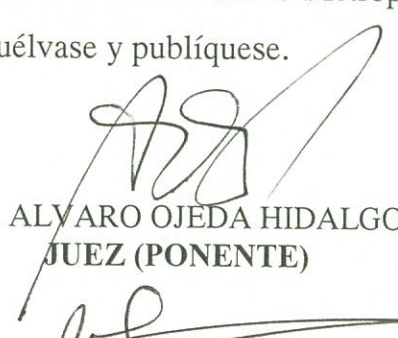
QUINTO.- Ciertamente, como lo mencionan los jueces distritales en la sentencia impugnada, resulta claro que desde las observaciones realizadas por el equipo auditor a la gestión de cobro de valores que han generado la determinación de responsabilidad civil culposa por 433.129,45 USD en la Resolución No. 000578 de 22 de diciembre de 2015 en contra del actor, se generaron por actuaciones u omisiones acontecidas entre el 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2004, época a la cual corresponde el periodo de gestión examinada sobre los estados de situación financiera de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, SENATEL. Por lo que si el periodo de gestión examinado era desde el 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004, la facultad para que la autoridad contralora emita su pronunciamiento debía ejercerse hasta el 31 de diciembre de 2009, fecha hasta la cual tenía competencia para el pronunciamiento respectivo pues el referido Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo fatal, que no puede ser prorrogado en forma alguna. Por tanto, la Resolución No. 5059 de 8 de enero de 2014 que determinó la responsabilidad civil culposa por 483.553,97 en contra del actor, así como la Resolución No. 0000578 de 22 de diciembre de 2015 que ratificó parcialmente el monto de dicha responsabilidad civil culposa en 433.129,45 USD son nulas, pues contravienen el plazo de caducidad claramente señalado en el artículo 71 de la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Una vez que se ha constatado que en el presente caso ha operado la caducidad de la facultad determinadora de la CGE conforme el artículo 71 de su propia Ley Orgánica, resulta innecesario para esta Sala Especializada seguir analizando los otros casos alegados por la institución recurrente, por tanto ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, no acepta el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, y en consecuencia no casa la sentencia de 1 de febrero de 2017, 14h31, expedida por el Tribunal Distrital de lo

Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Notifíquese, devuélvase y publíquese.

-4-
cuatro




DR. ALVARO OJEDA HIDALGO
JUEZ (PONENTE)


ABG. CYNTHIA MARIA GUERRERO MOSQUERA
JUEZA


DR. PABLO JOAQUIN TINAJERO DELGADO
JUEZ

Certifico:


DRA. NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
SECRETARIA



LIBRARY
OF THE
CONGRESS