



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.**

**AUTORA:**

**Ticina Navarro, Cecilia Andrea**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de ABOGADA DE LOS  
TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TUTOR:**

**Rodríguez Williams, Daniel Eduardo, MGs.**

**Guayaquil, Ecuador**

**18 de febrero del 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**CERTIFICACIÓN**

Certifico que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **TICINA NAVARRO, CECILIA ANDREA**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR**

f. \_\_\_\_\_

**Rodríguez Williams, Daniel Eduardo, MGs.**

**DIRECTORA DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_

**Abg. Lynch de Nath, María Isabel**

**Guayaquil, a los 18 días del mes de febrero del año 2019**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, **Ticina Navarro, Cecilia Andrea**

**DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 18 días del mes de febrero del año 2019**

**LA AUTORA**

f. \_\_\_\_\_

**Ticina Navarro, Cecilia Andrea**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Ticina Navarro, Cecilia Andrea**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 18 días del mes de febrero del año 2019**

**LA AUTORA:**

f. \_\_\_\_\_

**Ticina Navarro, Cecilia Andrea**

The screenshot shows the URKUND web interface. The browser address bar displays the URL: <https://secure.orkund.com/view/47277231-600192-351207#q1bKLlVayijY0MtYxNDiBY>. The page title is "D48415055 - TESIS ANDREA ...". The main content area is divided into two sections: "Documento" and "Lista de fuentes".

**Documento:** TESIS ANDREA TICINA - CONTENIDO.docx (D48415055)  
**Presentado:** 2019-02-27 22:44 (-05:00)  
**Presentado por:** maritzareynosodewright@gmail.com  
**Recibido:** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com  
**Mensaje:** Tesis Andrea Ticina [Mostrar el mensaje completo](#)  
3% de estas 10 páginas, se componen de texto presente en 2 fuentes.

**Lista de fuentes:**

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	final estudio caso (2) SANTIAGO CRUZ.docx
	<a href="http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/11403/Tesis%20EMPASTAR.pdf?...">http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/11403/Tesis%20EMPASTAR.pdf?...</a>
<b>Fuentes alternativas</b>	
<b>Fuentes no usadas</b>	

The interface also includes a navigation bar at the top with "Archivo", "Edición", "Ver", "Favoritos", "Herramientas", and "Ayuda". A bottom toolbar contains icons for "0 Advertencias", "Reiniciar", "Exportar", and "Compartir".

---

**Cecilia Andrea Ticina Navarro**  
**ESTUDIANTE**

---

**MGs. Daniel Eduardo Rodríguez Williams**  
**DOCENTE – TUTOR**

## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTO

*Primero quiero agradecer a Dios a quien le he pedido con tanta fe; sabiduría, fortaleza y perseverancia a lo largo de mi vida.*

*A mis padres, Alberto y Cecilia, quienes con sus sacrificios y esfuerzos me han dado la iniciativa para seguir esta prestigiosa carrera, por caminar junto a mí y no dejarme vencer a pesar de las adversidades.*

*A mi hermano Francisco, quien me ha apoyado de manera incondicional en todos los aspectos de mi vida personal, académica y profesional. Por ser mi ejemplo a seguir desde niña, Por recordarme que el título no hace a la persona si no se poseen valores, como amor, justicia y compromiso.*

*A mi hermana Piedad, por ser un apoyo importante en la crianza de mi hijo en estos años.*

*De manera tan especial, se la dedico al pilar fundamental de mi vida, a mi hijo Alex quien ha sido mi motivación más importante durante todos estos años, quien me ha dado las fuerzas para no dejarme vencer cuando existieron momentos muy difíciles en nuestras vidas y quien con su felicidad me ha enseñado a ser fuerte y luchar por lo que uno quiere.*

*Cecilia Andrea Ticina Navarro*



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**MGS. JOSÉ MIGUEL GARCÍA BAQUERIZO**

**DECANO**

f. \_\_\_\_\_

**AB. MARITZA REYNOSO GAUTE**

**DIRECTORA DE UTE**

f. \_\_\_\_\_

**DR. ANDRÉS YCAZA MANTILLA**

**OPONENTE**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**Facultad: Jurisprudencia**

**Carrera: Derecho**

**Periodo: UTE B-2018**

**Fecha: 18 de febrero del 2019**

**ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “**La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**”, elaborado por la estudiante **TICINA NAVARRO, CECILIA ANDREA**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **10 (DIEZ)**, lo cual lo califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**.

**TUTOR**

f. \_\_\_\_\_

**Rodríguez Williams, Daniel Eduardo, MGs.**



## ÍNDICE

RESUMEN .....	X
ABSTRACT .....	XII
INTRODUCCIÓN .....	2
CAPÍTULO I .....	4
LA CADUCIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	4
1.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD .....	4
1.2 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN .....	6
1.3 DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN .....	7
CAPÍTULO II .....	20
LOS EFECTOS DE LA CADUCIDAD EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO .....	10
2.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO .....	10
2.2 LA CADUCIDAD COMO ELEMENTO INTEGRANTE DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.- .....	13
2.3 ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CORTE NACIONAL EN RAZÓN AL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 26 DE LA LOCGE. ....	13
CONCLUSIONES .....	16
Bibliografía .....	17

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre los efectos jurídicos que produce el término de los 180 días establecidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que inician a partir de la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del mismo, siendo más específica, si la aprobación de los informes de auditoría gubernamental interna y externa que emite esta Institución, producen caducidad de la facultad de control cuando son aprobados de manera posterior al término antes señalado. Un análisis en el cual se pudo llegar a la conclusión que la Contraloría General del Estado pierde su facultad de control al momento de excederse más de los 180 días para aprobar los informes y poder activar la fase de determinación de responsabilidad, la cual puede ser administrativa, civil o indicio de responsabilidad penal. Para ello, se ha revisado doctrina y cuerpos jurídicos como criterios de varios juristas acerca de algunos conceptos que se van a analizar más adelante, así como también la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y además se analizaron fallos que tanto la Corte Constitucional, como la Corte Nacional, han emitido respecto a la presente temática.

**Palabras Clave:** caducidad, prescripción, término, facultad de control, contraloría, informes, auditoría gubernamental.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to carry out an analysis of the legal effects produced by the term of the 180 days established in article 26 of the Organic Law of the Office of the Comptroller General of the State, beginning with the issuance of the work order of the audit, until the approval of the same, being more specific, if the approval of the internal and external governmental audit reports issued by this Institution, cause the expiration of the faculty of control when they are approved later than the aforementioned term. An analysis in which it was possible to reach the conclusion that the Comptroller General of the State loses its power of control at the time of exceeding more than 180 days to approve the reports and activate the phase of determination of responsibility, which may be administrative, civil or indication of criminal responsibility. To this end, doctrine and legal bodies have been reviewed as criteria of several jurists about some concepts that are going to be analyzed later, the Constitution of the Republic, the Organic Law of the Comptroller General of the State and also analyzed rulings that both the Court Constitutional, as the National Court, have issued regarding this issue.

**Keywords:** expiration, prescription, term, Faculty of Comptroller, reports, government auditing and control.

## INTRODUCCIÓN

La interrogante que se plantea para el desarrollo de este trabajo consiste en determinar si el incumplimiento del término de los 180 días establecidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOCGE), para aprobar informes de auditoría interna o externa produce efecto de caducidad de este acto administrativo.

En el Suplemento del Registro Oficial N° 180, del lunes 10 de febrero de 2014, se publicó el Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP), cuya disposición reformativa Décimo Segunda, sustituyó el artículo 26 de la LOCGE, quedando de la siguiente forma:

Informes de auditoría y su aprobación.- 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 (...). (Suplemento del Registro Oficial N° 180, 2014)

Posteriormente, mediante Suplemento del Registro Oficial N° 598 de 30 de septiembre del 2015, se publicó la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal, cuyo artículo 13, sustituyó la palabra plazo por término”.

Por otra parte, el artículo 72 de la LOCGE indica que “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 (...)”. (Registro Oficial Suplemento 595, 2002).

De conformidad con las normas antes expuestas, la fecha que conste en la orden de trabajo para los efectos jurídicos del artículo 26 de la LOCGE es de primera importancia en el presente análisis, por cuanto la citada disposición legal señala que “desde la emisión de la orden de trabajo hasta la aprobación del informe no podrá exceder el término de 180 días” (Registro Oficial Suplemento 595, 2002)

En tal sentido, se pretende determinar si la aprobación de los informes realizada de manera posterior al término antes señalado, producen la caducidad de la facultad de control de la Contraloría General del Estado (en adelante CGE).

Las principales cuestiones que la investigación pretende dilucidar, son las siguientes:

1. ¿Superado el término de 180 días, la CGE perdería competencia para pronunciarse?
2. ¿Se produce la caducidad administrativa por el simple decurso del tiempo?; Si lo hace, ¿La actuación de la CGE es nula?

## CAPITULO I

### LA CADUCIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### 1.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD

Sin duda alguna, uno de los principales elementos que serán necesarios determinar es el concepto jurídico de caducidad, ya que considero importante verificar si el mismo se aplica a la situación jurídica que he mencionado y de ser el caso, se deben de señalar sus efectos frente a la facultad de control de la CGE, al incumplimiento de los términos que su propia ley señala.

Para lo cual, citaré a reconocidos tratadistas de derecho administrativo, tanto nacionales como internacionales que han realizado estudios de fondo sobre esta institución, como por ejemplo, (Figueroa Cacho, 2013) en su libro la caducidad de la Instancia, hace referencia a la caducidad señalando que es: “una institución de orden público, habida cuenta que es irrenunciable, se analiza de oficio, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo y no se convalida ni aun cuando se promoviera o se actuara una vez consumada” p. 11-12.

Así también, el profesor (Mejía Salazar, 2012) al referirse a la caducidad, se apoya en la definición que hace sobre la misma, Juan Carlos Mogrovejo de la siguiente manera: “Es la figura que se verifica en la pérdida o en el agotamiento de facultades o derechos no ejercidos en un tiempo establecido, que trasladada al derecho público, y en particular al tributario, implica la inhabilitación para el ejercicio de la facultad determinadora de la obligación tributaria a cargo de la administración.” p. 43-44

Así mismo, el jurista (Gutiérrez y González, 2014), establece a la caducidad de la siguiente manera: “Sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para que se mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal (...).” p. 1067

Para la materia objeto de nuestro estudio, (Martínez Morales, 2002) opina respecto a la caducidad lo siguiente:

“Confundida en ocasiones con prescripción, la caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración. Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el término en que ha de operar.” p. 20

Una vez analizados los conceptos de caducidad elaborados por diversos tratadistas podemos establecer que los elementos básicos de la caducidad consisten en:

Primero.- Tiene que existir un derecho o una facultad.

Segundo.- Una facultad constituye un término para poder ejercerla, con el fin de resolver de manera oportuna las situaciones jurídicas ciertas.

Tercero.- Si no se ha ejercido esta facultad dentro del término que ha sido señalado en la norma, pierde la posibilidad de ejercerla, y esto es una manera de poder garantizar el debido proceso de los derechos u obligaciones que la autoridad competente tenga dentro del término establecido por la ley, y como sanción de tal omisión por incumplimiento de la misma, se da la pérdida de dicha facultad.

Puedo concluir que la caducidad implica la acción o el efecto de perder la fuerza de una facultad o un derecho. Lo que se busca mediante la caducidad es poner fin a largos procedimientos administrativos que afectan la seguridad jurídica de los particulares, al tener la certeza de que las autoridades no podrán ejercer sus facultades al pasar el tiempo establecido por la ley correspondiente.

## 1.2 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN

Primero, debo señalar la definición de prescripción en materia civil, que nos da (Larrea Holguin, 2000) el cual establece que “es un modo de adquirir, pero también un modo de extinguirse las acciones y los derechos” p. 297.

Es oportuno determinar cuál es el alcance de la palabra “prescripción”, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, prescripción significa el “modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley”. (Real Academia Española, 2014)

El autor (Coviello, 1949) considera a la prescripción como “un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo” (1949, pág. 491).

Para el derecho administrativo, de acuerdo a (Martínez Morales, 2002) podemos establecer que la prescripción es: “Un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en el derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción se da por medios excepcionales”. p. 196

De las definiciones antes mencionadas acerca de término se establecen los siguientes puntos:

Primero.- Tiene que existir un derecho o una obligación a cargo de una persona determinada.

Segundo.- La ley que establece el derecho o la obligación en cuestión, tendrá que establecer un término para que se ejercite el derecho o se exija el cumplimiento de una obligación.

Tercero.- Cabe mencionar que la prescripción es una excepción.



### **1.3 DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN**

Una vez determinados los conceptos de caducidad y de prescripción que son elementales para el análisis de este trabajo, se pueden establecer de manera concreta algunas características que diferencian una figura de la otra.

El Doctor (Guzmán, 1999) señala que caducidad se refiere a la “institución por la cual un derecho tiene una existencia fija de la ley. Al fenecer ese término automáticamente tal derecho ha desaparecido. No se requiere declaración previa aplicarla judicial y el juez bien puede de oficio” p. 141. Este mismo autor sostiene que sí existe una diferencia entre la caducidad y la prescripción, ya que por la prescripción, “se pierde el derecho pero es necesario que el interesado en la pérdida de ese derecho, o sea el deudor, invoque expresamente tal prescripción” p.141. Por último, el mismo autor indica que un derecho que caduca equivale a un derecho que ha perdido toda acción y hace semejanza con un derecho muerto.

Cabe mencionar que la jurisprudencia ecuatoriana, especialmente en materia administrativa, ha realizado varios análisis para establecer las diferencias entre la prescripción y la caducidad.

Dentro del Recurso de Casación que interpuso el Economista Patricio Llerena Torres, que está en Gaceta Judicial publicado el 20 de noviembre de 2001, la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, establece un interesante y completo concepto de caducidad, que literalmente sostiene:

“Hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio. El fin de la prescripción es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta,

del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aún de la imposibilidad de hecho”. (Gaceta Judicial, Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 2001) p.2193

Ahora bien, aunque se pueda considerar la existencia de un cierto desconcierto entre ambas figuras jurídicas, después del breve análisis realizado de cada una, podemos establecer de manera concreta algunas características que diferencian una figura de la otra.

1. La caducidad es el fin de la instancia; mientras que la prescripción, es la acción la deja en extinción.
2. La caducidad se puede hacer valer de oficio o a petición de parte; mientras que la prescripción solo puede hacerse valer a petición de parte.
3. Con la caducidad se da la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes de un juicio; con la prescripción se obtiene la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo.
4. Los derechos que sirven de objeto a la caducidad pueden ser patrimoniales o no patrimoniales, mientras que los afectados por la prescripción son siempre de carácter patrimonial.
5. La figura de la caducidad es irrenunciable, mientras que el interesado puede renunciar a la prescripción.
6. Los plazos o términos para que se dé la caducidad no pueden suspenderse; mientras que la prescripción admite suspensión.

De lo citado anteriormente, se puede decir que, a pesar de que tanto la prescripción como la caducidad consideran en su concepto el hecho de que el no ejercicio de un derecho y obligación causa su extinción, su principal diferencia radica en que en la prescripción al no ejercer dicho derecho y obligación, el mismo se entiende como abandonado. En cambio en la caducidad, el no ejercer el derecho dentro del término que la ley ha

establecido implica que voluntariamente el sujeto titular del mismo, no tuvo el deseo ni el ánimo de ejercerlo en el tiempo considerado, siendo consciente de que por el paso del tiempo, la consecuencia es la pérdida de su derecho u obligación.

Se puede concluir que la caducidad en materia administrativa extingue de manera inaudita los actos administrativos de poco análisis y de escasa normativa legal, en base a la inexistencia de principios y leyes claras que puedan orientar a la entidad administrativa para la aplicabilidad y en la determinación de sus límites y efectos que en efecto el incumplimiento de este plazo o término hacen procedente la caducidad sin confirmar la vigencia del acto administrativo que fue emitido por parte de la CGE.

## **CAPÍTULO II**

### **LOS EFECTOS DE LA CADUCIDAD EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

#### **2.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

El artículo 26 de la LOCGE señala que “los informes de auditoría gubernamental serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo hasta su aprobación en un término máximo de 180 días” (Registro Oficial Suplemento 595, 2002). Indiscutiblemente se debe de considerar la caducidad administrativa, ya que existen informes de auditoría que son aprobados fuera de este término por la entidad administrativa de conformidad como se demostrará mediante sentencias emitidas por la Corte Nacional y Corte Constitucional en líneas posteriores.

En el Registro Oficial 180 publicado el 10 de febrero de 2014 se promulgó el COIP, el cual en la disposición transitoria décima segunda del mismo cuerpo legal, establecen la reforma al artículo 26 de la LOCGE, que tiene como finalidad disminuir el plazo de un año a ciento ochenta días para el procedimiento de la tramitación de los informes gubernamentales que se contarán desde la fecha de la orden de trabajo hasta la aprobación del mismo, punto en el cual puedo decir que es contraria a la técnica jurídica, en razón de que una ley de materia penal no puede reformar una ley que es de carácter administrativa.

Luego se publicó en el Registro Oficial 598-3S, de fecha 30 de septiembre de 2015, una nueva reforma a este mismo artículo 26, en la Ley Reformatoria sin número del COIP, el cual hace referencia al tiempo de aprobación de los informes, en el sentido de que los 180 días que se establecen para tramitar los informes gubernamentales se contarán como término y más no como plazo a partir de esta reforma. Disposición reformada por el artículo 13 de la citada Ley Reformatoria, siendo inconstitucional y anti ética, ya que se

entiende de que no todos los informes que aprueba la CGE son de materia penal, como ya ha sido mencionado anteriormente.

Mediante (Oficio No. OF. PGE. N°: 00827 , 2015), la CGE hizo una breve consulta al Procurador General del Estado en cuanto a los términos y plazo y aprobación de informes del artículo en mención.

Si de conformidad con el Art. 118 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, el ‘...plazo...’ de 180 días señalado en la parte inicial del Art. 26 de la LOCGE, reformado por el COIP, debe entenderse en realidad como término, es decir, días hábiles, tanto más que en la propia norma citada, más adelante y al referirse al tiempo que se concede al Contralor General para la aprobación de los informes, en forma expresa se refiere que éste es un término y no un plazo; 2) Si, como consecuencia de la consulta que antecede, el término de treinta días para que el informe sea aprobado por parte del Contralor General del Estado, o su Delegado, debe contarse a partir de que haya concluido aquel de ciento ochenta días concedido por la ley para la ejecución de la auditoría. (Oficio No. OF. PGE. N°: 00827 , 2015)

A estas interrogantes, el Procurador General del Estado se pronunció de la siguiente manera:

“(...) De conformidad con la Disposición General Tercera del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, sus normas son aplicables supletoriamente a las entidades del sector público y de acuerdo con el artículo 118 de dicho Estatuto, en los procedimientos administrativos en que los plazos o términos se señalen en días, se entiende que éstos son hábiles y por tanto se excluye en su cómputo los sábados, domingos y feriados. En atención a los términos de su consulta se concluye que, tanto el periodo de tiempo de 180 días señalado en la parte inicial del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, reformado por el Código Orgánico Integral Penal, como el de 30 días que prevé la parte final de esa norma para la aprobación del informe de auditoría por parte del Contralor o su delegado, de conformidad con el numeral 1 del artículo 118 del Estatuto del Régimen Jurídico

Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), subsidiariamente aplicable a los procedimientos administrativos, deben ser considerados únicamente como días útiles o laborables. En atención a los términos de su segunda consulta se concluye que, el término de treinta días que establece la parte final del artículo 26 reformado de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para que el informe de auditoría sea aprobado por parte del Contralor General del Estado o su Delegado, se debe contar desde que el informe de auditoría, suscrito por el director de la unidad administrativa respectiva, haya sido puesto en conocimiento del Contralor General del Estado o su delegado(...). (Oficio No. OF. PGE. N°: 00827 , 2015)

En relación con lo antes mencionado, cabe mencionar que acerca de la primera consulta en cuanto al término o plazo, ya fue establecido en el Registro Oficial 598-3S de 30 de septiembre de 2015 en la reforma a al artículo 26 en el sentido de que los 180 días que se establecen para tramitar los informes gubernamentales se contarán como término y más no como plazo como se hizo alusión en párrafos anteriores.

Al referirme sobre el pronunciamiento por parte del Procurador al responder la segunda interrogante de la consulta acerca de:

“(...) si término de treinta días para que el informe sea aprobado por parte del Contralor General del Estado, o su Delegado, debe contarse a partir de que haya concluido aquel de ciento ochenta días concedido por la ley para la ejecución de la auditoría (...)”. (Oficio No. OF. PGE. N°: 00827 , 2015)

Este no deja clara su respuesta, ya que no especifica si los treinta días están dentro o fuera del término antes mencionado, quedándonos con la misma interrogante.

Una vez que se haya superado el término de los 180 días, la CGE es incompetente para pronunciarse, ya que perdió todos los derechos procesales y obligaciones, por ende se produce caducidad administrativa por el simple hecho de que transcurrió el tiempo establecido en la ley.

Se debe de tener en cuenta de que este fenómeno jurídico solo se produce al momento

de la iniciación de la actividad de control y cuando el Órgano Contralor no se ha pronunciado de ninguna manera.

## **2.2 LA CADUCIDAD COMO ELEMENTO INTEGRANTE DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.-**

Dentro de la caducidad podemos establecer como un elemento sustancial la vulneración al derecho de la seguridad jurídica en cuanto al incumplimiento del término señalado el artículo 26 materia de este trabajo, al momento de poner como problema específico la extemporánea aprobación de los informes gubernamentales.

El artículo 82 de la Constitución de la República (en adelante CRE), establece el derecho de seguridad jurídica el cual manifiesta lo siguiente: “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” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2008)

Por lo antes expuesto, la CGE tiene el deber de asegurar que los informes antes mencionados, sean aprobados en concordancia con la CRE y la ley que la rige y que forman parte del ordenamiento jurídico, con la finalidad de garantizar el principio de la seguridad jurídica.

## **2.3 ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CORTE NACIONAL EN RAZÓN AL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 26 DE LA LOCGE.**

La Corte Constitucional mediante sentencia No. 157-18-SEP-CC, de fecha 25 de abril de 2018, dentro del caso No. 1897-17-EP, ha esgrimido el derecho a la seguridad jurídica en cuanto a las consideraciones de una sentencia impugnada con el contenido de la norma jurídica, en la que la sala de casación, en ejercicio de su potestad de control de legalidad, emitió un criterio judicial en apego al artículo 26 - en ese entonces vigente

- de la LOCGE, al acordar que las actuaciones de la entidad pública de control deben ejecutarse dentro del plazo previamente establecido en la Ley pertinente, en tutela al derecho a la seguridad jurídica establecido en la CRE, en razón de garantizar la previsibilidad de las actuaciones del ente de control, para que se asegure lo observado en la normativa previa, clara y pública, establecida en la LOCGE.

La Corte Constitucional hace un análisis mediante sentencia sobre lo resuelto en sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 7 de junio de 2017, dentro del recurso de casación No. 01237-2016, el cual su texto que es de relevante análisis para este trabajo es el siguiente:

“El Tribunal de instancia sobre los hechos valorados y analizados en el considerando mencionado constató efectivamente que la Orden de Trabajo No. 13-AIN-2009 de 19 de febrero de 2009 hasta la presente fecha de aprobación del informe por parte del Auditor General de 14 de mayo de 2010, sobrepasó el plazo de un año que establecía el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la fecha de elaboración del examen especial, lo que ocasionó la caducidad de la facultad de control; lo que a decir de la Contraloría General del Estado es erróneamente interpretado puesto que dicho artículo establecía que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría 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. De lo señalado se concluye que el Tribunal de instancia no incurre en una errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por cuanto dicha norma si establecía un plazo fatal condicional que determinaba la caducidad de la facultad de control de la Contraloría General del Estado, por lo que la institución de control hubiese tenido que dictar una orden de trabajo que explique y justifique por qué era necesario romper la regla general que la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señalaba, sin que sea suficiente considerar el hecho de que solo argumenten de que en el caso en examen existe un nivel de complejidad y por lo extenso del estudio del parque automotriz baste



para que no se haya dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 de la LOGGE, pues si así fuera el caso se haría caso omiso de dicho artículo, el cual en la práctica entonces nunca sería acatado por la propia Contraloría General del Estado, 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”.

Entonces, de lo citado se desprende que se puede corroborar que estos criterios son totalmente aplicables a lo establecido al artículo puesto en análisis para esta investigación, ya que en la actualidad los informes gubernamentales deben de realizarse dentro de los 180 días posteriores a la emisión de la Orden de Trabajo.

## CONCLUSIONES

En lo que respecta al tema central, es de primera importancia la fecha que conste en la orden de trabajo para los efectos jurídicos que se producen por la aplicación del artículo 26 de la LOCGE ya que la citada disposición legal establece que no podrá excederse más de los 180 días. Definitivamente este elemento de análisis es el principal para considerar a la figura de caducidad administrativa.

Así pues, el tiempo de la orden de trabajo y la aprobación del informe, no puede exceder más de los 180 días término, ya que una vez que se haya superado el mismo, caduca esta facultad de control que tiene la CGE para poder pronunciarse e inmediatamente pierde su competencia por razón al decurso del tiempo y si lo hace, esta actuación es indiscutiblemente nula.

Se debe de tener clara la dimensión de los efectos que se producen por el incumplimiento de este término (180 días), por medio de la facultad de control que parte de la CGE, ya que queda imposibilitada para poder pronunciarse sobre este hecho por el tiempo ya transcurrido, por lo que podemos concretar que caduca.

La caducidad, produce un problema al derecho de acción ya que lo imposibilita, esta figura jurídica es de carácter público y opera de pleno derecho por el tiempo que ha transcurrido, uno de los objetivos que tiene la caducidad es el principio de la gestión pública de celeridad, eficiencia, debida diligencia, en contra de la irresponsabilidad administrativa.

## Bibliografía

### Legal

*Constitución de la República del Ecuador.*(2008), Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

Suplemento del Registro Oficial Nº 180. (2014). Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ecuador.

Registro Oficial Suplemento 595. (12 de junio de 2002). Ley Organica De La Contraloria. Quito.

### Jurisprudencial

Gaceta Judicial, Corte Suprema de Justicia del Ecuador. (20 de noviembre de 2001). Recurso de casación. Quito.

Oficio No. OF. PGE. N°: 00827 . (15 de 04 de 2015). *la CGE del estado hizo una breve consulta al Procurador General del Estado .*

Recurso de Casación, 01237-2016 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 07 de junio de 2017).

### Doctrinal

Coviello, N. (1949). *Doctrina General del Derecho Civil* (4ta ed.). (F. d. Tena, Trad.) Mexico: Hispano-Americana.

Figueroa Cacho, J. (2013). *La caducidad de la Instancia.* México, Porrúa.

Gutiérrez y González, E. (2014). *Derecho de las obligaciones* (20 ed.). México, Porrúa.

Guzmán, A. (1999). *Diccionario Explicativo de Derecho Procesal Civil* (Vol. I). Quito, Ecuador: Jurídica del Ecuador.

Larrea Holguin, J. (2000). *Manuel de Derecho Civil* (2da ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Martínez Morales, R. I. (2002). *Diccionarios Jurídicos Temáticos* (2da ed., Vol. 3). México: Oxford.

Mejía Salazar, Á. (2012). *Diccionario Derecho Tributario.* Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

## GLOSARIO

1. **CGE:** Contraloría General del Estado.
2. **COIP:** Código Orgánico Integral Penal.
3. **LOCGE:** Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
4. **ERJAFE:** Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.



**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



**SENESCYT**  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Ticina Navarro, Cecilia Andrea**, con **C.C: # 0917950685** autor/a del trabajo de titulación: **La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil**.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **18** de febrero del **2019**

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Ticina Navarro, Cecilia Andrea**

**C.C: 0917950685**

## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	<b>La Caducidad de la Facultad de Control de la Contraloría General del Estado, en virtud al término establecido en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.</b>		
<b>AUTOR(ES)</b>	<b>Ticina Navarro, Cecilia Andrea</b>		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	<b>Rodríguez Williams, Daniel Eduardo</b>		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	<b>Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas</b>		
<b>CARRERA:</b>	<b>Carrera de Derecho</b>		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	<b>Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador</b>		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	<b>18 de Febrero de 2019</b>	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	<b>28</b>
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	<b>Derecho Administrativo, Seguridad Jurídica, Derecho Constitucional</b>		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	<b>Caducidad, prescripción, término, facultad de control, contraloría, informes, auditoría gubernamental.</b>		

**RESUMEN/ABSTRACT** (150-250 palabras): El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre los efectos jurídicos que produce el término de los 180 días establecidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que inician a partir de la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del mismo, siendo más específica, si la aprobación de los informes de auditoría gubernamental interna y externa que emite esta Institución, producen caducidad de la facultad de control cuando son aprobados de manera posterior al término antes señalado. Un análisis en el cual se pudo llegar a la conclusión que la Contraloría General del Estado pierde su facultad de control al momento de excederse más de los 180 días para aprobar los informes y poder activar la fase de determinación de responsabilidad, la cual puede ser administrativa, civil o indicio de responsabilidad penal. Para ello se ha revisado doctrina y cuerpos jurídicos como criterios de varios juristas acerca de algunos conceptos que se van a analizar más adelante, así como también la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y además se analizaron fallos que tanto la Corte Constitucional, como la Corte Nacional de Justicia, han emitido respecto a la presente temática.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-99 1411795	<b>E-mail:</b> andreita_ticina28@hotmail.com
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza</b>	
	<b>Teléfono:</b> +593-994602774	
	<b>E-mail:</b> maritzareynosodewright@gmail.com	
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>		
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>		
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>		
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>		