



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

La determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado frente al  
debido proceso en el procedimiento sancionador

**Trabajo de Titulación para optar al título de Abogada de los Tribunales y Juzgados  
de la República del Ecuador**

**Autora:**

Castro Solis, Paula Nicole

**Tutor:**

Dr. Oswaldo Vinicio Ruíz Falconí.

**Riobamba, Ecuador. 2026**

## DECLARATORIA DE AUTORÍA

Yo, PAULA NICOLE CASTRO SOLIS, con cédula de ciudadanía 1850461235, autora del trabajo de investigación titulado: **LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO FRENTE AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor (a) de la obra referida, será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 20 de febrero de 2026



---

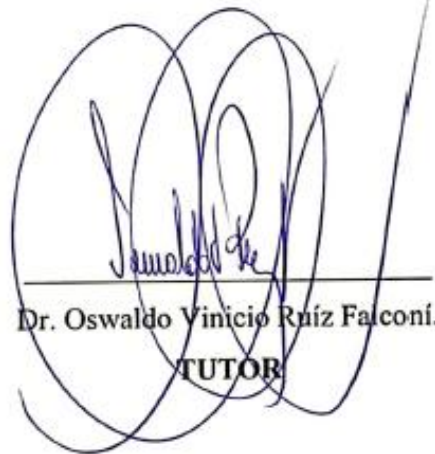
Paula Nicole Castro Solis

C.I: 1850461235

## **DICTAMEN FAVORABLE DEL DOCENTE TUTOR**

Quien suscribe, Oswaldo Vinicio Ruíz Falconí, catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: **“LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO FRENTE AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR”**, bajo la autoría de Paula Nicole Castro Solis con CC: 1850461235, por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a los 20 días del mes de febrero de 2026



Dr. Oswaldo Vinicio Ruíz Falconí.  
**TUTOR**

## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación "**La determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado frente al debido proceso en el procedimiento sancionador**", presentado por Paula Nicole Castro Solis, con cédula de identidad número 1850461235, bajo la tutoría del Dr. Oswaldo Vinicio Ruíz Falconí; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a la fecha de su presentación.

Mgs. Ana Lucía Machado Asqui  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE GRADO



Mgs. Renato Daniel Basantes Silva  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO



Mgs. Katherine Vanessa Estrada Vizuete  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL DE GRADO





Dirección  
Académica  
VICERRECTORADO ACADÉMICO

*En Movimiento*  
**SGC**  
SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD  
UNACH-RGF-01-04-08.17  
VERSIÓN 01: 06-09-2021

## CERTIFICACIÓN

Que, **CASTRO SOLIS PAULA NICOLE** con CC: 1850461235, estudiante de la Carrera **DERECHO**, Facultad de **CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**; ha trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado **"LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO FRENTE AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR"**, cumple con el 6 % de similitudes de plagio y 7% de texto generado por la IA; de acuerdo al reporte del sistema Anti plagio **COMPILATIO**, porcentaje aceptado de acuerdo a la reglamentación institucional, por consiguiente autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 18 de mayo de 2026



Dr. Oswaldo Vinicio Ruz Falconi.  
TUTOR

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo, con todo mi amor y gratitud, a las personas más importantes de mi vida, quienes han sido mi apoyo, mi refugio y mi inspiración durante todo este camino.

Mami Adriana, gracias por todo, de corazón. Sin tu amor y tu apoyo incondicional este sueño no habría sido posible. Gracias por acompañarme en cada etapa de mi vida, por sostenerme cuando más lo he necesitado, por estar a mi lado en cada decisión que he tomado y por darme la fuerza para seguir persiguiendo mis sueños.

A mis hermanos, por ser parte fundamental de mi vida y por brindarme siempre su apoyo. En especial, a Mateo, por ser mi confidente, por escucharme, por estar para mí, y por hacerme sentir que nunca estaba sola.

A mis abuelitos, Papi Moisés, por ser el pilar fundamental no solo durante este proceso, sino a lo largo de mi vida. Con tu ejemplo diario me enseñaste el verdadero significado de la dedicación, la perseverancia y el esfuerzo. Nunca fue con palabras vacías, sino con tu forma de ser y de trabajar que me mostraste el camino. Tu confianza inquebrantable en mí ha sido una de las fuerzas más grandes que me impulsaron a seguir adelante. A mi mami Patricia, gracias por tus cuidados y por estar siempre pendiente de mí.

A Lenin Sebastian, porque su presencia también forma parte de este camino y de una etapa importante de mi vida. Llegaste en el momento menos pensado, justo cuando más lo necesitaba. Gracias por acompañarme, por creer en mí y por recordarme, incluso en mis momentos de duda, que sí podía lograrlo. De una u otra manera, fuiste parte de este proceso y de lo que hoy representa este logro.

A mi gato adorado, Nicolás, por ser mi compañero fiel en este proceso, especialmente en aquellas noches de desvelo, cansancio y dudas, en las que muchas veces pensé en rendirme. Aunque no pueda entender este logro con palabras, ha sido parte de este proceso de una manera muy especial y llena de amor.

A todos ustedes, gracias por creer en mí, por impulsarme a seguir adelante y por acompañarme en este sueño que hoy se convierte en realidad. Este logro también les pertenece, porque detrás de cada esfuerzo mío, siempre estuvo el amor, la fe y el apoyo de ustedes. Los amo.

**Paula Nicole Castro Solis**

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso mi sincero agradecimiento al Doctor Xavier Pérez, una gran persona y un profesional excepcional, cuyo acompañamiento ha marcado de manera significativa mi vida personal y profesional. Su apoyo constante, su calidad humana y su confianza en mis capacidades estuvieron presentes no solo durante el desarrollo de esta tesis, sino desde el momento en que tuve la oportunidad de conocerlo en mis prácticas preprofesionales. Su guía dejó una huella imborrable en mi formación, motivándome a crecer con responsabilidad, compromiso y vocación.

También quiero agradecer al Dr. Oswaldo Ruíz por su excelente labor como docente y por todo el apoyo que me brindó a lo largo de este trabajo de investigación. Sus observaciones, consejos y orientación fueron fundamentales para enriquecer el contenido de este estudio.

Agradezco también a la Universidad Nacional de Chimborazo, que me acogió durante mi formación académica, dándome el espacio, el conocimiento y las oportunidades que necesite para crecer profesionalmente y completar esta importante etapa de mi vida.

**Paula Nicole Castro Solis**

## ÍNDICE GENERAL

DECLARATORIA DE AUTORIA	
DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR	
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DE TRIBUNAL	
CERTIFICADO DE ANTIPLAGIO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE GENERAL	
ÍNDICE DE TABLAS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
CAPÍTULO I.....	14
1. INTRODUCCIÓN.....	14
1.1 Planteamiento del Problema.....	15
1.1.1 Formulación del Problema.....	16
1.2 Justificación.....	16
1.3 OBJETIVOS.....	17
1.3.1 Objetivo General.....	17
1.3.2 Objetivo Específico.....	17
CAPÍTULO II.....	18
2. MARCO TEÓRICO.....	18
2.1 Estado del Arte.....	18
2.2 Aspectos Teóricos.....	20
2.2.1 UNIDAD I La determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado	20
2.2.1.1 La Contraloría General del Estado.....	20
2.2.1.2 Aspectos Conceptuales de las responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado.....	24
2.2.1.2.1 Responsabilidad Civil: concepto, definición, norma.....	24
2.2.1.2.2 Responsabilidad Administrativa: concepto, definición, norma.....	24
2.2.1.3 El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado.....	25
2.2.1.4 Descripción del procedimiento de la determinación de responsabilidades en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.....	26
2.2.1.4.1 Procedimiento para la determinación de responsabilidad civil.....	27
2.2.1.4.2 Procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa.....	28

2.2.2	UNIDAD II El debido proceso en el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado.....	29
2.2.2.1	El Debido Proceso .....	29
2.2.2.1.1	La motivación, los plazos y la notificación como garantías sustanciales del debido proceso .....	30
2.2.2.1.2	La motivación de los actos administrativos: fundamento fáctico y normativo .....	31
2.2.2.1.3	El respeto a los plazos legales como límite a la potestad sancionadora .....	32
2.2.2.1.4	La notificación como presupuesto del derecho a la defensa y contradicción .....	33
2.2.2.2	La Seguridad Jurídica .....	34
2.2.2.3	El procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado y las garantías del debido proceso en cada fase.....	35
2.2.3	UNIDAD III El control jurisdiccional de los actos de la Contraloría General del Estado	39
2.2.3.1	La función de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia en el control de los actos de la Contraloría General del Estado .....	39
2.2.3.2	Los Precedentes constitucionales y jurisprudenciales relacionados con el debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado.	40
2.2.3.2.1	Definición y alcance de los precedentes constitucionales .....	40
2.2.3.2.2	Precedentes constitucionales aplicables al procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado. ....	41
2.2.3.2.3	Definición y alcance de los precedentes jurisdiccionales. ....	42
2.2.3.2.4	Precedentes jurisdiccionales aplicables al procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado. ....	42
2.2.3.3	Efectos jurídicos de los precedentes jurisdiccionales en los procedimientos sanciones de la Contraloría General del Estado.....	43
	CAPÍTULO III. ....	44
3.	METODOLOGÍA.....	44
3.1	Unidad de análisis.....	44
3.2	Tipo de Investigación. ....	44
3.3	Diseño de Investigación.....	45

3.4	Técnicas de recolección de Datos.....	45
3.5	Población de estudio.....	46
3.6	Hipótesis.....	46
3.7	Métodos de análisis, y procesamiento de datos.....	47
CAPÍTULO IV.....		49
4.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	49
4.1	Análisis del juicio 17811-2018-01148 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.....	49
4.2	Análisis del Juicio 13802-2017-00266 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.....	52
4.3	Análisis del Juicio No. 13802-2019-00103 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional De Justicia.....	55
CAPÍTULO V.....		59
5.	CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES.....	59
5.1	CONCLUSIONES.....	59
5.2	RECOMENDACIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....		62

## ÍNDICE DE TABLAS.

<b>Tabla 1.</b> Juicio Nro. 17811-2018-01148.....	50
<b>Tabla 2.</b> Juicio Nro. 13802-2017-00266.....	53
<b>Tabla 3.</b> Juicio Nro. 13802-2019-00103.....	56

## RESUMEN

La presente investigación analiza la actuación de la Contraloría General del Estado en la determinación de responsabilidades civiles y administrativas, con énfasis en la observancia del debido proceso dentro del procedimiento sancionador, justificándose en la necesidad de verificar si el ejercicio de la potestad sancionadora de este organismo de control se ajusta a los principios constitucionales, considerando que sus decisiones generan efectos jurídicos directos en la esfera de los administrados y en la seguridad jurídica. La investigación utilizó un enfoque cualitativo con diseño jurídico-documental y analítico. Las técnicas de investigación incluyeron una revisión bibliográfica, análisis normativo y estudios de casos jurisprudenciales de la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional de Ecuador, relacionados con el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado. Los resultados obtenidos indican que, en los casos analizados, ha sido posible afirmar que la Contraloría General del Estado ha cometido múltiples lapsos procesales, siendo el más común la falta de motivación de sus resoluciones, el incumplimiento de los plazos y errores en las notificaciones, situaciones que vulneran el derecho a la defensa y al principio de seguridad jurídica, dando lugar a la declaratoria de nulidad de actos administrativos sancionadores por parte de los órganos jurisdiccionales competentes. Por esta razón, se determina que la Contraloría General del Estado no garantiza de manera plena el debido proceso en todo el procedimiento sancionador al determinar responsabilidades, lo que debilita la legitimidad de su actuación y evidencia la necesidad de reforzar la observancia estricta de los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes.

**Palabras clave:** Contraloría, debido proceso, seguridad jurídica, procedimiento sancionador

## ABSTRACT

This study analyzes the role of the Office of the Comptroller General in determining civil and administrative liability. With an emphasis on due process within the sanctioning procedure, justified by the need to verify whether the exercise of this oversight body's sanctioning authority complies with constitutional principles, given that its decisions have direct legal effects on those subject to its authority and on legal certainty. The research employed a qualitative approach with a legal-documentary and analytical design. Research techniques included a literature review, normative analysis, and case studies of jurisprudence from the National Court of Justice and the Constitutional Court of Ecuador related to the sanctioning procedure of the Comptroller General's Office. The results indicate that, in the cases analyzed, it has been possible to affirm that the Comptroller General's Office has committed multiple procedural lapses, the most common being the lack of reasoning in its resolutions, failure to meet deadlines, and errors in notifications. Situations that violate the right to a defense and the principle of legal certainty, leading to the declaration of nullity of administrative sanctioning acts by the competent courts. For this reason, it is determined that the Comptroller General's Office does not fully guarantee due process throughout the disciplinary proceedings when determining liability, which undermines the legitimacy of its actions and highlights the need to strengthen strict compliance with current constitutional, legal, and jurisprudential standards.

**Keywords:** Comptroller General's Office, due process, legal certainty, disciplinary proceedings.



Reviewed by:  
Marco Antonio Aquino  
ENGLISH PROFESSOR  
C.C. 1753456134

## CAPÍTULO I.

### 1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control de la gestión pública y del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, facultado constitucional y legalmente para determinar responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal derivados de las actuaciones de los servidores públicos y de quienes administren fondos del Estado. La determinación de responsabilidades es clave para proteger el bien público y el uso eficiente de los bienes estatales. No obstante, la aplicación de este procedimiento ha generado debate jurídico, especialmente cuando su ejercicio ha sido cuestionado por posibles afectaciones a derechos constitucionales como la seguridad jurídica y el debido proceso. Por lo cual, estas garantías exigen que las actuaciones de la Contraloría se desarrollen conforme a normas claras, previsibles y previamente establecidas, con resoluciones debidamente motivadas y con estricto respeto a los plazos y formalidades procesales.

Hoy en día, varios pronunciamientos jurisprudenciales y análisis doctrinarios argumentan sobre las decisiones de la Contraloría General del Estado, cuestionando las resoluciones emitidas por parte de esta, las cuales carecen de motivación, así también como límites de oportunidad del derecho a la defensa y el derecho a un debido proceso. Tales consideraciones afectan la confianza en el Estado y dan lugar a impugnaciones o nulidades de las decisiones administrativas cuando se evidencia la existencia de errores en su aplicación. Ello no solo compromete derechos fundamentales de los administrados, sino que debilita la función preventiva y sancionadora que cumple el órgano de control dentro del sistema jurídico ecuatoriano.

Para ello, se adopta una metodología de enfoque cualitativo, sustentada en la revisión bibliográfica, el análisis normativo de la legislación vigente, el estudio de doctrina especializada y el análisis de precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional del Ecuador. Este enfoque facilitará el desarrollo de un análisis crítico y sistemático del procedimiento sancionador, incluyendo la incidencia de aspectos tales como la motivación de los actos administrativos, el cumplimiento de los plazos legales y los efectos de la inactividad administrativa.

El interés de la presente investigación es fortalecer la comprensión jurídica del procedimiento de determinación de las responsabilidades, en donde el ejercicio del control estatal se haga en armonía con el respeto irrestricto de los derechos fundamentales. Su contribución no sólo se circunscribe al ámbito jurídico-académico, sino que tiene un impacto en la mejora directa de la gestión pública, la legitimidad institucional y la consolidación de un sistema de control que conjuguen eficacia en la protección del interés público con el pleno respeto del marco constitucional. De esta manera, el problema de investigación gira en torno de determinar si el ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General del Estado, al fijar responsabilidades civiles y administrativas, se desarrolla en estricto cumplimiento del debido proceso y seguridad jurídica en el procedimiento sancionador.

## 1.1 Planteamiento del Problema

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico que tiene a su cargo el control de la gestión pública y del uso de los recursos del Estado, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Contraloría Del Estado general. Entre sus funciones, está la de determinar las responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal derivados de la gestión de los funcionarios públicos.

Esta facultad se ha configurado como un mecanismo esencial para garantizar la correcta administración, recuperación y protección de los fondos públicos, su ejercicio ha levantado debates en torno al respeto de la seguridad jurídica y debido proceso, dentro del procedimiento sancionador. Actualmente, el proceso sancionador de la Contraloría General del Estado padece fallos que atentan directamente contra las garantías del debido proceso concretamente en tres puntos: la falta de motivación de las resoluciones, el incumplimiento de los plazos legales y el desajuste entre la administración y el derecho aplicable.

En primer lugar, la falta de motivación sigue constituyendo uno de los vicios más frecuentes en las resoluciones de la Contraloría General del Estado, según el criterio de la Corte Constitucional, una decisión está debidamente motivada solo cuando se da una relación directa entre los antecedentes de hecho y la fundamentación normativa. La sentencia No. 3439-17-EP/22 subraya categóricamente que la omisión de la pertinencia de las normas aplicables o el desconocimiento de los argumentos de descargo relevantes es un vicio de incongruencia. En dicho precedente se mostró que la CGE, al apartarse de la norma específica sobre plazos y prórrogas, no solo incurrió en un error formal, sino que vulneró la seguridad jurídica al emitir decisiones carentes de una base lógica y coherente con el ordenamiento jurídico vigente.

En segundo lugar, se observa un patrón de incumplimiento de los plazos legales, tanto en la fase de control como en la etapa sancionadora. En la sentencia No. 3439-17-EP/22, se recuerda que los tribunales contenciosos han establecido que excede los plazos legales, por ejemplo, los previstos en el art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado produce efectos directos sobre la validez del procedimiento. En el propio expediente citado dentro de la sentencia (caso de auditoría a la Refinería del Pacífico), el Tribunal determinó que, al excederse el plazo de un año, “la facultad de control [...] fue ejercida fuera de plazo otorgado por la ley, generando que las demás actuaciones efectuadas posteriormente carezcan de validez legal”, esto evidencia la relevancia del cumplimiento estricto de los plazos y como su inobservancia afecta la legalidad del procedimiento y, por ende, la seguridad jurídica.

Por último, la falta de apego a la norma ha quedado de manifiesto, con toda claridad, en decisiones recientes de la Corte Constitucional, un ejemplo contundente es la sentencia No. 1284-18-EP/23, mediante la cual se determinó que la Contraloría, vulneró el derecho al debido proceso al no llevar a cabo las notificaciones y citaciones de manera correcta. La Contraloría General del Estado no cumplió con la obligación legal de comunicar sus actuaciones en los medios formalmente designados, provocando así la nulidad de las órdenes de pago emitidas. Este precedente demuestra que la falta de apego a la normativa no es un

problema teórico ni aislado, es una falla estructural que afecta a la legalidad de los actos de determinación de responsabilidades, directamente.

La Contraloría cuando emite resoluciones sin cumplir requisitos procedimentales como una correcta notificación o el cumplimiento de los plazos se afecta a la seguridad jurídica, se lesionan derechos fundamentales y se generan nulidades que comprometen la eficacia del control público. Es así, que el problema central consiste en establecer si la Contraloría General del Estado garantiza el debido proceso en el desarrollo de su procedimiento sancionador, especialmente al determinar responsabilidades civiles y administrativas.

### **1.1.1 Formulación del Problema**

¿La Contraloría General del Estado garantiza el debido proceso en el procedimiento sancionador para la determinación de responsabilidades civiles y administrativas?

## **1.2 Justificación**

Esta investigación se centra en la necesidad de analizar si la Contraloría General del Estado (CGE) garantiza el debido proceso y la seguridad jurídica dentro del procedimiento sancionador al determinar responsabilidades civiles y administrativas. Debido a que este procedimiento tiene una naturaleza que es eminentemente sancionadora y genera efectos directos para los administrados, por ello debe ser evaluado en relación con el marco constitucional y legal existente.

Este estudio es relevante porque la Contraloría General del Estado es fundamental en el sistema de control público, sin embargo, cuando en el ejercicio de su competencia se producen deficiencias se generan escenarios en los cuales se vulneran derechos fundamentales que debilitan la legitimidad y confianza en el control estatal. Estudiar esta problemática permite contribuir para que exista un fortalecimiento en el control desde una perspectiva que sea garantista. Aporta a la teoría del Derecho administrativo sancionador, especialmente en lo que se refiere a los límites constitucionales del ius puniendi administrativo.

Por otra parte, esta investigación ayuda a ordenar y sistematizar los criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre el debido proceso y la seguridad jurídica en el ámbito del control gubernamental. Desde la perspectiva del estudio, el análisis del proceso puede ser utilizado para identificar las debilidades en la estructura del sistema y sobre las posibles falencias que posee el procedimiento, de esta manera contribuyendo en la mejora de la gestión y una consolidación en un proceso transparente.

Finalmente, las normas jurídicas, la legislación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Ecuador, permiten un estudio más profundo de la importancia jurídica de este estudio. Por lo tanto, este estudio no solo aborda un tema legal importante y contemporáneo, sino que también sirve para fortalecer los sistemas legales y el control de los derechos constitucionales en la esfera gubernamental.

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 Objetivo General**

Analizar la actuación de la Contraloría General del Estado en la determinación de responsabilidades civiles y administrativas, a fin de establecer si su ejercicio de la potestad sancionadora se desarrolla conforme al debido proceso dentro del marco constitucional y legal vigente.

### **1.3.2 Objetivo Específico**

- Estudiar el sustento constitucional y legal que faculta a la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles y administrativas, así como la aplicación de los principios de seguridad jurídica y debido proceso en el procedimiento sancionador de la CGE.
- Analizar el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado, identificando la falta de motivación, el incumplimiento de plazos y la indebida aplicación de la norma, con el fin de comprender como estas vulneraciones afectan el debido proceso y la seguridad jurídica.
- Determinar a partir del análisis de sentencias de la Corte Nacional de Justicia de qué manera dichas decisiones evidencian que ciertas actuaciones sancionadoras de la Contraloría General del Estado han vulnerado el debido proceso

## CAPÍTULO II.

### 2. MARCO TEÓRICO

#### 2.1 Estado del Arte

Respecto al tema “La determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado frente al debido proceso en el procedimiento sancionador” no se han realizado trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen trabajos similares al que se pretende realizar, cuyas conclusiones más importantes son las siguientes:

Henry Moreno, en 2025, para la obtención del grado académico de magister en Derecho mención Derecho Administrativo, realizó el trabajo investigativo titulado “La vulneración del derecho al debido proceso en la destitución administrativa ordenada por contraloría a autoridades de elección popular”, el autor a través de un enfoque cualitativo realiza un análisis doctrinal, en el cual como objetivo de estudio tiene analizar si la Contraloría General del Estado respeta el debido proceso cuando ejerce potestades sancionadoras, especialmente en los casos de destitución dirigidos a autoridades electas, examinando la legalidad y legitimidad de los actos administrativos emitidos, por esta razón la muestra trabajada por el autor estuvo conformada por expedientes administrativos de procesos de destitución ejecutados por la Contraloría General del Estado, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Según Moreno, la Contraloría General del Estado debe garantizar que todos sus procedimientos sancionadores respeten rigurosamente el debido proceso. Esto implica, entre otras cosas, una motivación adecuada de los actos, la realización de audiencias previas y una fundamentación jurídica sólida. El autor insiste en que cumplir con estos requisitos no es un formalismo, sino una condición esencial para proteger la seguridad jurídica de los administrados y para que los actos de la institución mantengan su legitimidad. Apoya esta afirmación señalando que la Corte Constitucional exige que todo proceso disciplinario sea transparente, motivado, legal y constitucional (Moreno, 2025).

Su trabajo describe una base conceptual respecto a la importancia de la motivación, la competencia, y uniformidad procedimental, así como el respeto por las etapas que están consagradas constitucionalmente en cualquier actuación sancionadora. De los parámetros descritos, se vuelve evidente la necesidad de analizar si la Contraloría General del Estado aplica todos los aspectos antes mencionados en la determinación de responsabilidades derivadas del manejo de recursos públicos.

Noemi Betún Pomaguallí, en 2025, para obtener el título de Abogada, en la Universidad Regional Autónoma de los Andes, realizó el trabajo investigativo titulado “La falta de motivación de las resoluciones de la Contraloría General del Estado como causa de nulidad”, la autora, mediante un análisis cualitativo de carácter documental, orienta su estudio a examinar cómo la insuficiente fundamentación fáctica y normativa de las resoluciones emitidas por la Contraloría afecta la validez de los actos administrativos. Su análisis destaca que la Corte Constitucional ha reforzado el alcance de la garantía de la motivación, estableciendo que esta debe ser completa, coherente y ajustada a los hechos y al derecho aplicable, además, evidencia que pueden configurarse nuevos vicios motivacionales

cuando la autoridad interpreta erróneamente la norma o no expone las razones que sustentan su decisión.

Las conclusiones de Betún permiten identificar elementos fundamentales para el examen del procedimiento sancionador de la Contraloría, particularmente en lo relacionado con la seguridad jurídica y el debido proceso en la determinación de responsabilidades. Su estudio evidencia que la motivación constituye un requisito indispensable para garantizar decisiones administrativas legítimas y respetuosas de los principios constitucionales. A partir de ello, se advierte la necesidad de analizar si las resoluciones que imponen responsabilidades civiles y administrativas cumplen con los parámetros jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, asimismo, los planteamientos de la autora ponen de relieve la importancia de revisar la estructura normativa vigente (Betún, 2025).

Marcela Montesdeoca Ron en su investigación titulada “La protección del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo de auditoría gubernamental realizado por la Contraloría General del Estado”, realiza un estudio de enfoque cualitativo basado en análisis doctrinal y revisión normativa, cuyo objetivo es examinar si la Contraloría General del Estado garantiza el debido proceso en la determinación de responsabilidades civiles y administrativas durante los procedimientos de auditoría gubernamental. En consecuencia, el autor explora los patrones de comportamiento en términos de describir la aplicación del poder punitivo y cómo los registros de auditoría del órgano de supervisión, las políticas, los criterios legales y la jurisprudencia los explican claramente.

El autor describe las deficiencias directas de asignar responsabilidades, caracterizadas por una falta de certeza jurídica y un bajo nivel de motivación, los criterios técnicos discrecionales y la falta de estabilidad procesal del sistema. Montesdeoca sostiene que estas falencias, agravadas por problemáticas institucionales como la carga laboral excesiva y el incumplimiento de plazos, generan actuaciones que pueden apartarse de la legalidad y vulnerar el derecho a la defensa de los administrados, produciendo resoluciones susceptibles de nulidad (Montesdeoca, 2020).

Según (Flores, 2020) en su investigación titulada “Las recomendaciones emitidas por Contraloría General del Estado y su afectación a la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración Pública”, la autora realiza un estudio de enfoque cualitativo basado en un análisis doctrinal y normativo, cuyo propósito es examinar cómo las recomendaciones y actuaciones de la Contraloría General del Estado influyen en el principio de seguridad jurídica dentro de la gestión pública, para ello, su trabajo se centra en el estudio de criterios teóricos y normativos que regulan la actuación del órgano de control, identificando la forma en que estas directrices se aplican en la práctica administrativa, especialmente cuando se generan efectos jurídicos relevantes.

Para la autora, el Estado de derecho solo funciona de verdad cuando hay marcos legales claros, estables y predecibles que regulen efectivamente la actuación de la administración pública. En ese contexto, señala que la Contraloría General del Estado, en su labor de control técnico, tiene el deber de formular recomendaciones y adoptar medidas de manera objetiva, imparcial e independiente, y que estas decisiones deben generar consecuencias reales. No obstante, alerta que los procesos de politización y mediatización han distorsionado seriamente esta función, erosionando la neutralidad institucional y

provocando acciones que amenazan la coherencia del ordenamiento jurídico y la confianza de la ciudadanía en la administración.

Los trabajos investigativos revisados constituyen un soporte esencial para este estudio. Las obras de Moreno y Betún permiten identificar y evidenciar deficiencias recurrentes en el respeto al debido proceso y en la motivación de las resoluciones de la Contraloría General del Estado. Por su parte, los aportes de Montesdeoca y Flores amplían la comprensión de las debilidades institucionales y normativas que afectan la seguridad jurídica. En conjunto, estos trabajos justifican la necesidad de profundizar en el análisis de la determinación de responsabilidades civiles y administrativas, y su compatibilidad con las garantías constitucionales.

## **2.2 Aspectos Teóricos**

### **2.2.1 UNIDAD I La determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado**

#### **2.2.1.1 La Contraloría General del Estado**

La Contraloría General del Estado constituye uno de los pilares fundamentales del sistema de control y fiscalización de los recursos públicos en el Ecuador. Su actuación no es solo garantizar una adecuada gestión y administración de los bienes y fondos del país. También es prevenir, sancionar e identificar irregularidades en las que el Estado pueda tener un perjuicio económico. En estos casos, la Contraloría ejerce funciones de control técnico y, en ese sentido, se despliega una potestad sancionadora administrativa. En el ejercicio de dicha competencia, está obligada a cumplir con los principios constitucionales de seguridad jurídica y debido proceso, principalmente cuando se determinan responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal.

Para comprender el alcance, los límites y las implicaciones jurídicas de su potestad sancionadora, resulta fundamental analizar la actuación de la Contraloría General del Estado, ya que sus acciones y decisiones afectan los derechos de las personas a quienes está destinada a administrar, así como el interés público.

La Contraloría General del Estado es el órgano máximo de control técnico del sector público, encargado de vigilar la utilización de los recursos del Estado y de la evaluación de la administración de la gestión pública. El objetivo principal es garantizar una gestión responsable y eficiente de los recursos públicos, impulsando la transparencia y el respeto a los derechos que reconoce la Constitución. Desde el punto de vista constitucional, la Contraloría General del Estado se constituye como un órgano autónomo, provisto de independencia administrativa y técnica. Esta autonomía le permite ejercer sus funciones sin subordinación frente a ningún otro organismo del Estado, lo que resulta esencial para preservar la imparcialidad en el control de la administración pública.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), menciona que: “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos” (Art. 211). Esto legitima su actuación y delimita su acción dentro del sistema de control.

Por otro lado, la Contraloría General del Estado ejerce sus funciones en virtud de las competencias que le son conferidas directamente por la Constitución de la República del Ecuador, específicamente en su artículo 212, así como por las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, particularmente en el artículo 31, ambos cuerpos normativos reconocen que la Contraloría cuenta con diversas funciones y atribuciones, las cuales se encuentran expresamente reguladas; sin embargo, para efectos del presente análisis, resulta pertinente referirse únicamente a aquellas competencias que guardan relación directa con la determinación de responsabilidades civiles y administrativas.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador, una de las funciones de la Contraloría General del Estado es "determinar las responsabilidades administrativas y civiles culpables, así como establecer los indicios de responsabilidad penal, derivados de los actos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las facultades de la Fiscalía General del Estado." Esta disposición otorga a la Contraloría el fundamento para identificar infracciones administrativas y el daño económico que el Estado incurre debido a acciones u omisiones de los servidores públicos.

En concordancia, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado desarrolla y precisa la atribución constitucional contenida en el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador, estableciendo un conjunto de las competencias para el ejercicio del control. No obstante, para efectos de la determinación de responsabilidades civiles y administrativas, resultan relevantes los numerales 6, 12 y 13 del referido artículo, en tanto facultan a la Contraloría para ejercer la función fiscalizadora mediante la predeterminación y determinación de responsabilidades, exigir el cumplimiento de las recomendaciones que son derivadas de los informes de auditoría, así como intervenir en procesos judiciales relacionados con el manejo de recursos públicos (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

Estas funciones muestran que la Contraloría realiza un papel de supervisión posterior, así como una función preventiva y correctiva que contribuye a la mejora de la administración pública y evita la pérdida de los recursos estatales. En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establecen un marco normativo que respalda y limita las acciones de la Contraloría. Sin embargo, el ejercicio de estas funciones debe encontrarse subordinado con el respeto de los derechos constitucionales, especialmente cuando se toman medidas que tienen efecto legal sobre las personas administradas.

La Contraloría General del Estado tiene la facultad de sancionar y controlar, que ha sido modulada gradualmente como resultado de transformaciones constitucionales, legales y doctrinales en el campo del derecho administrativo, y de la transición de los países de sistemas autoritarios a uno centrado hacia un modelo democrático y constitucional de derechos.

En el primer intento de control de la administración pública, se centraron en validar los aspectos contables y financieros de la administración. Este modelo se consolidó normativamente con la expedición de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), publicada en 1977 durante un gobierno de facto, cuyo diseño institucional no respondía a un Estado comprometido con la garantía efectiva de los derechos

fundamentales ni con la estructuración de procedimientos administrativos concebidos como verdaderas garantías para los administrados (Plaza, 2019)

Bajo la vigencia de la LOAFYC, el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas se caracterizó por una amplia concentración de potestades en la figura del Contralor General del Estado, a quien se atribuyó incluso la facultad reglamentaria para normar aspectos esenciales del procedimiento sancionador. Este diseño normativo permitió que una norma de jerarquía inferior, expedida por la propia autoridad de control, regulase procedimientos susceptibles de generar gravámenes patrimoniales y sanciones para servidores públicos y particulares vinculados contractualmente con el Estado, debilitando los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica (Plaza, 2019).

Así mismo, dicho régimen normativo admitía prácticas incompatibles con un Estado de Derecho, tales como la producción de efectos jurídicos gravosos derivados de resoluciones defectuosas o expedidas fuera de los plazos legales, así como la asimilación de la inactividad administrativa a una denegación tácita que confirmaba las glosas impuestas. En lugar de considerar el procedimiento como una garantía del derecho a la defensa, estas disposiciones permitían a la Administración evadir su responsabilidad de motivar sus decisiones, de atender dentro de un plazo razonable las apelaciones presentadas por los gobernados, legitimando así, de facto, el despliegue abusivo del poder sancionador.

De la misma manera, el sistema de recursos incluido en la LOAFYC restringía el control de legalidad en sede administrativa, al adoptar que las decisiones sancionatorias eran definitivas, obligando a las personas afectadas a dirigirse directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal diseño contradecía el principio de legalidad objetiva y la racionalidad de la autorregulación administrativa, ya que obstaculizaba la posibilidad de que la administración revise y enmiende internamente sus actuaciones antes de que se active el control judicial, con todas las repercusiones institucionales y sociales que ello conlleva. (Plaza, 2019).

Respecto a la caducidad de la potestad sancionadora, la LOAFYC estableció términos excesivamente amplios que dejaban los sujetos de control en incertidumbre jurídica por períodos de hasta diez años, lo que afectó severamente la seguridad jurídica y la razonabilidad temporal del poder punitivo de la administración.

El retorno al régimen democrático con la Constitución de 1978 y el perfeccionamiento con la Constitución de 1998 y, sobre todo, la de 2008, marcaron un punto de inflexión en la evolución de la potestad sancionadora de la Contraloría General del Estado. El nuevo paradigma constitucional, que tiene como base un sistema de derechos y de justicia, ha significado que se impusiera una reconfiguración del procedimiento sancionador administrativo como garantía indispensable para la protección de los derechos de los administrados.

En este contexto, la aprobación de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de 2002 supuso la eliminación de un buen número de artículos dejados por la LOAFYC que favorecían a la administración en relación con los derechos de los sujetos de control. Sin embargo, permanecieron algunas restricciones, particularmente respecto a las impugnaciones administrativas y a los efectos del silencio administrativo, que generan un

conflicto con los mandatos constitucionales que garantizan el derecho a impugnar los actos administrativos y la obligación del Estado de motivar cada acto que afecte derechos (Plaza, 2019).

El poder de imponer sanciones por parte de la Contraloría General del Estado es una expresión del *ius puniendi* en el ámbito del derecho administrativo, cuyo ejercicio está exclusivamente enmarcado por la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de la Contraloría. Este poder no se entiende como un poder discrecional o arbitrario, al contrario, significa un poder regulado, y su ejercicio se limita a los márgenes establecidos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Contraloría General del Estado se encuentra habilitada para investigar, determinar y sancionar infracciones previamente tipificadas, vinculadas con la gestión y administración de recursos públicos.

Desde una perspectiva doctrinal, el alcance de la potestad sancionadora administrativa se encuentra condicionado por los principios estructurales del derecho sancionador. García de Enterría y Fernández señalan que la potestad sancionadora de la Administración “no es un poder originario, sino una competencia derivada de la ley, que debe ejercerse con estricta sujeción a los principios de legalidad y tipicidad” (García de Enterría & Fernández, 2022). Esta declaración resulta aplicable a los límites de la potestad sancionadora de la Contraloría General del Estado, es decir, a los límites que establece de manera expresa el legislador. Por lo tanto, se miden de acuerdo con las disposiciones legales que detallan el tipo de conducta que es sancionable y cuáles serían las consecuencias jurídicas.

En cuanto al alcance subjetivo, la potestad sancionadora de la Contraloría abarca a los servidores públicos, exservidores públicos y personas privadas que gestionan, disponen o resguardan bienes o recursos del Estado. Esta extensión subjetiva busca abordar las deficiencias en la responsabilidad en la gestión de recursos públicos garantizando que todas las partes en la administración de dichos recursos estén sujetas al control y a las sanciones establecidas por la ley. Esto, sin embargo, no debe interpretarse como una extensión punitiva, ya que su aplicación debe estar dentro de los límites legales que establecen quién puede ser sujetos de responsabilidad (Huamán, 2021).

Por otro lado, la potestad sancionadora de la Contraloría no es ilimitada. Esta facultad debe ejercerse dentro de los límites que imponen los principios del debido proceso y de la seguridad jurídica. En otras palabras, solo es posible imponer sanciones disciplinarias cuando se han observado estrictamente todas las formalidades del procedimiento sancionador, asegurando el derecho de defensa del servidor, una motivación adecuada de la decisión y el cumplimiento de los plazos legales.

Cuando la Contraloría actúa fuera de estos límites, se desnaturaliza el ejercicio de su potestad sancionadora. En esos casos, los actos administrativos pueden ser declarados nulos y, además, generan una vulneración de derechos fundamentales del afectado.

## **2.2.1.2 Aspectos Conceptuales de las responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado**

### **2.2.1.2.1 Responsabilidad Civil: concepto, definición, norma**

La responsabilidad civil puede definirse como la obligación jurídica de reparar un daño causado a otro, ya sea por acción u omisión. Desde la doctrina clásica, García de Enterría y Fernández sostienen que la responsabilidad civil tiene como finalidad esencial la reparación del daño, más que la sanción del infractor, diferenciándose así de la responsabilidad penal y administrativa (García de Enterría & Fernández, 2022).

En el marco del control que realiza la Contraloría General del Estado, existe la responsabilidad civil culposa, esta se configura cuando un servidor público o un particular que administra recursos públicos, por acción o por omisión, causa un perjuicio económico al Estado. En ese caso, el responsable queda obligado a resarcir el daño producido. Esta responsabilidad se caracteriza por la ausencia de dolo. El daño no se genera con la intención de perjudicar al Estado, sino como consecuencia de negligencia, imprudencia o por no haber actuado con la debida diligencia en el manejo de los recursos públicos.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 52, establece que este tipo de responsabilidad surge de un acto u omisión culposa, que no es intencional cuando las acciones u omisiones de los servidores públicos no adoptan las precauciones o diligencias que se requieren para evitar causar daño a los bienes y recursos públicos. La ley es completamente explícita respecto a la principal consecuencia legal de la responsabilidad civil. Indica que esta consecuencia, a su vez, genera una obligación legal de reparación del perjuicio económico ocasionado, concedida esta obligación, en la medida del valor del daño y a partir de la fecha en que ocurrió el daño (LOGE, 2002, art. 52).

Además, nace sin acuerdo previo, es decir, sin el acuerdo de las partes, derivada de un acto ilícito o de un hecho que ha ocurrido por culpa o negligencia de un funcionario público o un tercero, sin la intención de causar daño. Asimismo, un principio básico en la responsabilidad civil es que quien acusa debe aportar las pruebas. Tanto en el ámbito administrativo como en el judicial corresponde demostrar que el acto o hecho que se sanciona fue consecuencia de una conducta subrepticia, negligente, imprudente, desproporcionada o irresponsable. Este requisito es parte esencial del debido proceso, ya que garantiza un juicio justo y respeta la presunción de inocencia.

### **2.2.1.2.2 Responsabilidad Administrativa: concepto, definición, norma**

La responsabilidad administrativa se configura cuando una autoridad, funcionario o servidor público, por acción u omisión, no cumple con las obligaciones, funciones, deberes o normas legales que le son inherentes al cargo que desempeña, incurriendo en una infracción del ordenamiento jurídico y, por ende, debe responder por esa conducta frente al Estado bajo un régimen sancionatorio-administrativo. Esta responsabilidad tiene por finalidad garantizar la legalidad, transparencia, eficiencia y probidad en el ejercicio de la función pública, y se traduce en sanciones de carácter administrativo distintas de la responsabilidad civil o penal (Iibay, 2024).

Este concepto comprende tanto la esfera culposa, en la que la falta de diligencia, negligencia o imprudencia del servidor público genera responsabilidad, como el marco legal

específico que establece las conductas que configuran esa responsabilidad. En Ecuador, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que la responsabilidad administrativa culposa se establece mediante el análisis del grado de inobservancia de normas y del incumplimiento de deberes y atribuciones del cargo, especificando diversos supuestos como abuso de funciones, violación de leyes, exigencia de recompensas, falta de indicadores de gestión o incumplimiento de sistemas de control interno, entre otros (LOCGE, 2002).

Guillermo Cabanelas (2006), menciona que: “la responsabilidad puede definirse en sentido amplio tal como la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”. Esta noción sirve de fundamento para entender la responsabilidad administrativa como la obligación del servidor público de responder por los perjuicios, incumplimientos o infracciones cometidas en la esfera administrativa (Cabanelas, 2006).

### **2.2.1.3 El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado**

El proceso para las responsabilidades civiles y administrativas del Contralor General del Estado está formado por el mecanismo jurídico mediante el cual este organismo ejerce su potestad de control y sancionadora respecto del uso de los recursos públicos. Conforme al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGCE), dicha potestad se activa a partir de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes debidamente aprobados, lo que evidencia que el procedimiento no surge de manera discrecional, sino como consecuencia de un proceso previo de control técnico.

De acuerdo con el Artículo 38 de la LOGCE, la presunción de legitimidad de los actos administrativos se ejerce a través de las acciones y procedimientos de las entidades del organismo estatal y sus servidores. Solo serán considerados ilegítimos por la Contraloría General de la República, en virtud de la auditoría gubernamental. Esta presunción actúa como una garantía para los sujetos de la mencionada supervisión, ya que la carga de la prueba que recae en la CGE, para contrarrestar esta presunción, debe realizarse mediante un procedimiento debidamente justificado con pruebas suficientes, competentes y relevantes, a lo que se refiere el Artículo 39 de la ley (LOCGE, 2002).

Desde la perspectiva de la Constitución, existen dos derechos esenciales durante el procedimiento sancionador, siendo uno el debido proceso referido en el artículo 76 de la Constitución de la República, así como la seguridad jurídica en el artículo 82 de la misma Constitución. Dado lo anterior, la determinación de responsabilidades no puede concebirse como un acto meramente técnico. Por el contrario, en virtud de los efectos de esta acción como un procedimiento administrativo de gravamen. La doctrina ha sostenido que todo procedimiento de esta naturaleza debe operar como un límite efectivo al ejercicio del poder público, evitando la arbitrariedad administrativa (Cassagne, 2020).

#### **2.2.1.4 Descripción del procedimiento de la determinación de responsabilidades en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado regula de manera expresa el procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas, civiles culposas y para los indicios de responsabilidad penal, estableciendo sus presupuestos de procedencia, las etapas mínimas de sustanciación y los efectos jurídicos derivados de su aplicación. Este procedimiento toma forma a partir de las funciones de control del ejercicio que se atribuyen tanto constitucional como legalmente a la Contraloría General del Estado. Este control debe llevarse a cabo de acuerdo con los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica.

Este procedimiento comienza con la emisión de la orden de trabajo, un acto administrativo que la Contraloría utiliza para disponer formalmente la realización de una acción de control ya sea una auditoría gubernamental o un examen especial. La orden de trabajo delimita el objeto, el alcance, el período sujeto a examen y designa al equipo auditor competente, constituyéndose en el presupuesto habilitante para el ejercicio válido de la función de control, cualquier actuación posterior que exceda los límites fijados en la orden de trabajo carece de sustento legal y compromete la validez del procedimiento.

Una vez emitida la orden de trabajo, se desarrolla la fase de ejecución de la auditoría o examen especial, durante la cual el equipo auditor recopila, analiza y verifica información documental, financiera y administrativa, con el fin de establecer el grado de cumplimiento de las normas legales y reglamentarias aplicables. En esta etapa no se imponen sanciones, sino que se identifican hechos y circunstancias relevantes que podrían dar lugar, eventualmente, a la determinación de responsabilidades.

Como resultado de la acción de control, la Contraloría elabora los informes de auditoría, los cuales deben ser debidamente aprobados conforme a la normativa interna y a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De conformidad con el artículo 39 de la LOGCE, la Contraloría tiene potestad exclusiva para predeterminar o no y para determinar o no responsabilidades administrativas, civiles culposas, así como para generar órdenes de reintegro e indicios de responsabilidad penal, cuando corresponda. En el caso de los informes de auditoría interna, la Contraloría verificará antes los informes de cada auditoría con el objetivo de garantizar los preceptos legales y las normas antes de proceder con la determinación de las responsabilidades.

La determinación de responsabilidades debe encontrarse debidamente motivada con los fundamentos de hecho y de derecho, conforme a lo que estipula el artículo 39 de la LOGCE, puesto que la motivación es un requisito fundamental para la validez del acto administrativo, esto permite conocer los motivos jurídicos y fácticos que sustentan las decisiones tomadas por parte de la Contraloría.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado distingue explícitamente entre las responsabilidades, asignando a cada una un procedimiento preciso donde se encuentran los plazos y efectos jurídicos que produce cada responsabilidad. La responsabilidad administrativa se asocia al incumplimiento de deberes por parte de los servidores públicos, a diferencia de la responsabilidad civil culposa que se relaciona con la existencia de un daño económico al Estado el cual es susceptible de reparación. Esta distinción se vincula con el

principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de Ecuador, Según el cual los órganos del Estado únicamente pueden ejercer las competencias expresamente previstas en la ley y en las normas vigentes.

Una vez notificados, los administrados pueden ejercer su derecho a la defensa presentando descargos y pruebas, las que deberán ser debidamente analizadas y valoradas por la autoridad encargada. Concluida esta fase, la Contraloría emite la resolución correspondiente, en la que determina o descarta la existencia de responsabilidad administrativa o civil culposa, decisión que constituye el acto administrativo final dentro del procedimiento.

#### **2.2.1.4.1 Procedimiento para la determinación de responsabilidad civil**

La responsabilidad civil culposa determinada por la Contraloría General del Estado se configura como un mecanismo administrativo destinado a la reparación del perjuicio económico ocasionado al Estado, derivado de una acción u omisión culposa atribuible a servidores públicos o a terceros. El artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado menciona específicamente que la responsabilidad civil está presente incluso en ausencia de la intención de causar daño. Esto es el resultado del incumplimiento del deber objetivo que causa daño o perjuicio directo o indirecto a los bienes y recursos del Estado.

Desde el punto de vista procedimental, se inicia con la predeterminación de responsabilidades, conocida como glosa que se refiere al uso indebido de los fondos que se encuentra prevista en el artículo 53 de la LOGCE numeral 1. Este numeral dispone que si existe un perjuicio económico al Estado la Contraloría debe predeterminar la responsabilidad, y notificará a los administrados que se encuentren implicados, otorgándoles un plazo de sesenta días para que contesten y presentes las pruebas pertinentes (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002). Este período resulta ser una garantía en la defensa y fundamentación del principio de contradicción según lo estipulado en la Constitución de la República en el art. 76 numeral 7.

Una vez transcurridos los sesenta días para responder a la predeterminación, la Contraloría General del Estado está obligada a emitir el acto/decisión administrativa correspondiente en un plazo de ciento ochenta días. La normativa es precisa en afirmar que para la primera etapa del procedimiento administrativo este período se contará a partir del día siguiente a la notificación de la predeterminación, y la resolución se emitirá, según lo establecido en la Constitución, la ley y el reglamento. La Corte Nacional de Justicia ha definido este período como fatal y perentorio; y, el incumplimiento de este período lleva a la caducidad de la competencia de la Contraloría y a la nulidad del acto/decisión administrativa, garantizando la seguridad jurídica (Resolución No. 12, 2021).

El procedimiento en caso de pago indebido tiene una especificidad relevante. El numeral 2 del artículo 53 de la LOGCE establece que la Contraloría puede emitir una orden de reintegro. Esta orden debe notificarse a los administrados, quienes contarán con un plazo improrrogable de noventa días para efectuar el reintegro correspondiente. Dentro de este período, los responsables tienen la posibilidad de pedir la reconsideración de la decisión. En tal caso, la Contraloría General del Estado deberá pronunciarse en un plazo máximo de 30 días mediante una resolución debidamente motivada. (Ley Orgánica de la Contraloría

General del Estado, 2002). Este procedimiento refuerza dos elementos clave del debido proceso: la obligación de motivar las decisiones y el respeto a plazos razonables.

Una vez ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial correspondiente, si el reintegro no se efectúa, la Contraloría General del Estado procederá a la emisión del título de crédito y a su recaudación, incluso mediante jurisdicción coactiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la LOGCE. Es apropiado señalar que la ley limita el inicio de la ejecución obligatoria a la ejecutabilidad de la resolución. Esto demuestra que no se pueden tomar medidas de ejecución si el procedimiento previo no ha sido concluido legal y sustancialmente. Por lo tanto, la dilación injustificada, motivación insuficiente o incumplimiento de plazos vulneran el debido proceso, y son perjudiciales para el objetivo reparador que posee el procedimiento.

#### **2.2.1.4.2 Procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa culposa regulada por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado constituye una manifestación directa del derecho administrativo sancionador, en tanto habilita a la Contraloría General del Estado para imponer sanciones que afectan de manera intensa la esfera jurídica del administrado. La ley define esta responsabilidad como aquella que se establece a partir del análisis documentado del grado de inobservancia de disposiciones legales, así como el incumplimiento de atribuciones, funciones y deberes inherentes al cargo (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art. 45).

El procedimiento para la determinación de la responsabilidad administrativa se inicia, al igual que la responsabilidad civil, a partir de los resultados de la auditoría gubernamental. Una vez identificadas las posibles infracciones, la Contraloría General del Estado debe notificar al servidor o funcionario implicado la desviación detectada y otorgarle un plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su derecho de defensa, tal como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 48 de la LOGCE. Este término constituyó una garantía mínima del debido proceso y resulta indispensable para que el administrado pueda presentar sus descargos y controvertir los cargos formulados en su contra.

Vencido dicho plazo de defensa, la Contraloría tiene un máximo de sesenta días para emitir la resolución sancionadora, contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo concedido para presentar descargos. Sobre este plazo, la Corte Nacional de Justicia se ha pronunciado de manera clara mediante la Resolución de Triple Reiteración No. 13 (2024), en la que lo califica como un plazo perentorio e improrrogable. Su incumplimiento conlleva la pérdida de competencia sancionadora de la Contraloría, lo que genera la nulidad del acto administrativo por caducidad.

Las sanciones para imponer son las que establece el artículo 46 de la LOGCE, que van desde multas de una a veinte salarios básicos unificados y la suspensión en el cargo, las cuales deben ser proporcionales y gradadas a la luz de la gravedad de la falta, la jerarquía del sujeto pasivo y la conducta reiterada (LOGCE, 2002). De acuerdo con el artículo 76, número 7, literal L de la Constitución de la República del Ecuador, la sanción impuesta debe estar motivada y ser en relación con los hechos probados y la norma infringida.

La ejecución de las sanciones corresponde a la autoridad nominadora de la institución donde labora el servidor sancionado conforme lo dispone el artículo 48 de la LOCGE. No obstante, existen situaciones de excepcionales en las que la propia Contraloría General del Estado puede proceder a su ejecución directa. Respecto de la impugnación, el artículo 49 de la misma ley señala que las resoluciones sancionadoras ponen fin a la vía administrativa y adquieren carácter definitivo en esta sede. Sin embargo, contra ellas cabe interponer demanda ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dentro del plazo de treinta días contados a partir de su notificación.

## **2.2.2 UNIDAD II El debido proceso en el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado**

### **2.2.2.1 El Debido Proceso**

El debido proceso constituye una garantía constitucional fundamental que rige toda actuación estatal en la que se determinen derechos y obligaciones de las personas, ya sea en sede judicial o administrativa. En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, el debido proceso se erige como un límite al ejercicio del poder público y como un mecanismo de protección frente a actuaciones arbitrarias de la administración.

Desde un punto de vista doctrinal, Anne Fix-Zamudio establece que el debido proceso es el “conjunto de garantías mínimas que deben observarse en cualquier procedimiento en el que se decidan derechos u obligaciones, con el objetivo para garantizar una decisión justa, razonable y conforme a derecho” (Fix-Zamudio, 2018, p. 56). Según esta comprensión del debido proceso, se puede decir que incluso en los mecanismos administrativos, especialmente si los procedimientos son punitivos en naturaleza sancionadora, también debe aplicarse el debido proceso.

El Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce el derecho al debido proceso. Describe que el debido proceso debe observarse “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden”. Las autoridades judiciales y administrativas están constitucionalmente obligadas a garantizar de manera directa el respeto de las garantías procesales especialmente al imponer sanciones punitivas.

En el ámbito del procedimiento sancionador administrativo, el debido proceso adquiere una relevancia reforzada, debido a que la administración pública concentra funciones de investigación, imputación y decisión. Como advierte Brewer-Carías, esta acumulación funcional exige una aplicación estricta de las garantías del debido proceso, pues “la ausencia de controles y garantías adecuadas en la administración sancionadora puede derivar en graves afectaciones a los derechos de los administrados” (Brewer Carías, 2005, p.203). A través de este lente, el debido proceso también concierne tanto al derecho subjetivo de la parte involucrada como a las condiciones fundamentales de legalidad para los actos administrativos sancionadores.

En el caso de la Contraloría General del Estado, la observancia del debido proceso tiene aún más importancia en el ejercicio de los poderes de control y sanción que pueden conducir a la determinación de responsabilidad administrativa, civil y penal. Dada la naturaleza y severidad de estas consecuencias, las acciones del CGE deben ejecutarse en la

esfera constitucional más estricta del debido proceso. Esto exige que las acciones del CGE no eludan los límites de las garantías constitucionales del debido proceso, garantizando que toda resolución se realice de acuerdo con las normas y respeto de los derechos del administrado.

El artículo 76 de la Constitución establece las garantías del debido proceso y, por lo tanto, las garantías constitucionales que destacan es la motivación, presunción de inocencia, derecho a la defensa, la legalidad y la tipicidad. Estas garantías deben estar coordinadas y deben aplicarse a lo largo del procedimiento sancionador porque condicionan la legalidad de cada una de las etapas del procedimiento.

El debido proceso debe aplicarse correctamente en cada etapa del procedimiento y, por lo tanto, el debido proceso es más que una simple formalidad sino una medida de fondo que exige al Estado y a la Contraloría General actuar de manera racional, objetiva y, lo más importante, con respeto a los derechos. Su observancia asegura no solo la protección del administrado, sino también la legitimidad del ejercicio de la potestad sancionadora y la vigencia efectiva del principio de seguridad jurídica dentro del sistema de control estatal.

#### **2.2.2.1.1 La motivación, los plazos y la notificación como garantías sustanciales del debido proceso**

El debido proceso, entendido como un conjunto de garantías destinadas a proteger a los administrados frente al ejercicio del poder público, no se agota en la proclamación abstracta de derechos, sino que se concreta a través de garantías sustanciales que condicionan la validez de la actuación administrativa sancionadora. Estas garantías están relacionadas con el ejercicio del derecho a la defensa y el cumplimiento de los principios de legalidad como de la seguridad jurídica. En particular, la motivación de los actos administrativos, el cumplimiento de los plazos legales y la notificación de los actos, están relacionadas con el derecho a la defensa que tiene los administrados.

En el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado, estas garantías cumplen una función importante, pues inciden de manera directa en la forma en la que se configura la imputación, la sustanciación del procedimiento y como se adopta la decisión final para determinar la existencia o no de una responsabilidad. La ausencia de estas garantías no solo vulnera el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, sino que también vulnera la funcionalidad del órgano de control en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Esto significa que la motivación de los actos administrativos se constituye como una exigencia constitucional vinculada estrechamente con el principio de legalidad y el derecho a la defensa. A través de la motivación, la administración establece las razones de hecho y de derecho que justifican su decisión, esto permite al administrado comprender el alcance que posee la actuación de la CGE y en su caso impugnarla si fuera el caso. Si hubiera una motivación insuficiente el actuar de la Contraloría se vuelve arbitraria e incompatible con el Estado constitucional de derechos.

Por otro lado, los plazos constituyen un límite de tiempo al ejercicio de la potestad sancionadora, no son simples formalidades procedimentales, sino forman parte de las garantías con la finalidad de evitar la prolongación indebida de los procedimientos, de esta

manera se protege al administrado de situaciones de incertidumbre legal, que puede dar lugar a la cesación del procedimiento sancionador y, en última instancia, también pueden ser invalidados.

Asimismo, la notificación del acto administrativo servirá como el requisito mínimo para el ejercicio del derecho a la defensa y el principio de contradicción. Esto es particularmente importante porque el derecho a la defensa y el principio de contradicción se satisfacen, en cierta medida, cuando la parte queda enterada de las alegaciones en su contra. Como consecuencia de lo anterior, se permite a la parte valerse de su defensa, participar en todos los actos procesales del procedimiento sancionador y ejercer todos los recursos a su disposición. La deficiente notificación de los actos del procedimiento sancionador genera indefensión y vulnera de manera directa el contenido esencial del debido proceso.

#### **2.2.2.1.2 La motivación de los actos administrativos: fundamento fáctico y normativo**

La motivación de los actos administrativos constituye una garantía esencial del debido proceso y un requisito de validez de toda actuación estatal que afecte derechos u obligaciones de los administrados. En el procedimiento sancionador, la motivación cumple un papel esencial, puesto que la Contraloría ejerce su potestad sancionadora que puede imponer sanciones o afectar directamente la situación que tiene el administrado.

Desde el plano constitucional, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador señala específicamente que toda resolución debe estar obligatoriamente motivada, señalando las normas o principios que fundamentan y explican su pertinencia, la cual debe tener relación con los hechos del caso concreto. Este enunciado dispone que todo acto que carezca de motivación será nulo, evidenciando la garantía del debido proceso.

A través de la sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, ha declarado que la garantía de motivación no puede interpretarse meramente como un requisito formal, por el contrario, ha establecido un criterio rector que toda decisión debe contener una estructura argumentativa en la que se especifique de manera clara los hechos, las normas aplicables y la conclusión. A partir de este precedente, la Corte ha identificado varios tipos de motivación, entre ellas: inexistencia, cuando no hay fundamentación; insuficiencia, cuando la argumentación es incompleta o es defectuosa; la apariencia, cuando la decisión tiene vicios que afectan la validez (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

En este caso, los defectos específicos incluyen la incoherencia, que se manifiesta a través de premisas o conclusiones que se contradicen entre sí; inatinencia, que son argumentos razonados que no tienen nada que ver con el asunto en disputa; incongruencias, que son cuando las respuestas de las partes a los argumentos o a los temas dictados por la ley se omiten; e incomprensibilidad, que son decisiones que no son razonables inteligibles.

La doctrina también coincide en que la motivación cumple dos fines: por un lado, contribuye a los límites objetivos y razonables a la actuación administrativa, mientras que, por otro lado, asegura que la parte agraviada conozca las razones detrás de la decisión transmitida y, por lo tanto, esté en condiciones de ejercer eficazmente el derecho de defensa. De esta manera, Gordillo señala que "la motivación es el instrumento que transforma el poder

en ley, subordinando la decisión administrativa a razones objetivas y comprobables”. (Gordillo, 2011).

La motivación en el procedimiento sancionador debe sustentarse en dos pilares esenciales: el fundamento fáctico y el normativo. El fundamento fáctico es aquel que exige a la autoridad administrativa indicar de manera clara y precisa los hechos que considera, mostrando las pruebas en las que se apoya y la valoración sobre las mismas, esta exigencia permite que la administración haga la imputación sin meras presunciones, garantizando que la decisión tomada por parte de la Contraloría se erija mediante hechos debidamente motivados dentro del procedimiento.

Por otro lado, el fundamento normativo implica la identificación de las normas que se infringieron, así además como de las que se fundamenta para imponer la sanción correspondiente. Hay que entender, que no basta con citar la normativa, sino la autoridad tiene la obligación de explicar la relación jurídica entre la conducta atribuida al administrado, así como la sanción jurídica que deriva de su actuar. Cassagne señala que “la motivación normativa exige una inclusión razonada de los hechos en la norma, de modo que la decisión resulte comprensible y jurídicamente controlable” (Cassagne, 2020). Esto aplicado al actuar de la Contraloría General del Estado cobra relevancia respecto a sus resoluciones en la determinación de responsabilidad donde se genera un informe de auditoría y una valoración que da paso al procedimiento sancionador.

En este sentido, la CGE debe motivar los hallazgos de sus informes donde realizará una valoración de los hechos y normas aplicables individualizando la conducta del administrado y justificando la existencia de la responsabilidad que le vaya a ser atribuida. La ausencia de la motivación o la omisión de la pertinencia normativa vulneran el debido proceso, esto ocasiona que el administrado no conozca las razones de la decisión y le impide ejercer una defensa que le resulte efectiva. Por esa razón, la motivación se configura como una garantía esencial y sustancial que condicionan la validez de todo acto y refuerza el control ejercido por parte de la Contraloría General del Estado.

#### **2.2.2.1.3 El respeto a los plazos legales como límite a la potestad sancionadora**

El respeto a los plazos legales constituye una garantía sustancial del debido proceso y un límite temporal al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública. En los procedimientos administrativos sancionadores, los plazos no pueden ser concebidos como meras formalidades procedimentales, sino como mecanismos de protección del administrado frente a la incertidumbre prolongada y al ejercicio indefinido del poder sancionador del Estado.

Desde una perspectiva constitucional, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador obliga a las autoridades a proteger y garantizar el debido proceso en todas las etapas del procedimiento, así como a respetar las disposiciones legales respecto a los plazos que se encuentran estipulados. En caso de incumplimiento de estos plazos, vulnera el derecho a la seguridad jurídica que se reconoce en el artículo 82 de la Constitución, debido a las situaciones jurídicas en las que se encuentran las entidades gubernamentales, caracterizadas por la imprevisibilidad y estabilidad, en diferentes casos y escenarios.

Los plazos disciplinarios en el Derecho administrativo han sido señalados por diferentes autores como una función garantista. Para Gordillo, los plazos "cumplen una función de defensa temporal frente a la facultad punitiva, porque evitan que la Administración mantenga un procedimiento indefinidamente abierto, lo cual condiciona la vida jurídica del administrado" (Gordillo, 2011). En el contexto del tiempo y los poderes de sanción, el tiempo también es un límite objetivo.

En el ámbito de control el respeto a los plazos adquiere una relevancia en particular, los procedimientos de determinación de responsabilidades podrían extenderse de la fase de control a la fase de emisión de resultados. Una acción extendida sin motivo convierte la naturaleza del poder sancionador en un poder continuo, afectando el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y desnaturalizando la potestad sancionadora que posee la Contraloría General del Estado.

En este orden, el ordenamiento jurídico ecuatoriano otorga plazos específicos a las actuaciones que se llevan a cabo en el procedimiento sancionador, y la Contraloría debe cumplir con ellos. Cuando esto no sucede, se genera una serie de consecuencias jurídicas relevantes, como resultado, se pierde la autoridad de control del procedimiento en el poder sancionador, este poder también prescribe, y los actos en ese plazo de control legal se vuelven nulos. Estas son medidas para evitar que la administración en el control permanezca inactiva y negligente.

Controlar los plazos es un efecto directo del principio de proporcionalidad, ya que una administración que actúa lentamente y con retrasos prolongados, es desproporcionada respecto con la finalidad perseguida buscado en el control de la ley. Cuando los procedimientos se prolongan excesivamente, los administrados soportan la mayor carga y, a su vez, el control perjudica el derecho a una resolución en forma adecuada.

Dadas las acciones de la Contraloría General del Estado, los plazos observados legalmente establecen que las funciones administrativas deben realizarse en los períodos de tiempo previstos legal y reglamentariamente, sin retrasos en las acciones informadas por parte del Estado. La falta de cumplimiento del plazo equivale a una vulneración del derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, desafía el poder impuesto y genera múltiples acciones contra el Estado en el ámbito administrativo, judicial o constitucional.

#### **2.2.2.1.4 La notificación como presupuesto del derecho a la defensa y contradicción**

La notificación de los actos administrativos constituye una garantía esencial del debido proceso, en tanto representa el presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa y del principio de contradicción. En los procedimientos administrativos sancionadores, la notificación no puede ser entendida como un acto meramente formal, sino como una condición material que permite al administrado conocer oportunamente las actuaciones de la administración y reaccionar frente a ellas en igualdad de condiciones.

El artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la defensa es un derecho en toda etapa de un proceso legal. Este derecho incluye estar informado en todo momento, así además de las actuaciones legales basadas en acusaciones y también de las decisiones jurídicas tomadas que puedan vulnerar derechos u obligaciones.

Si la parte no es debidamente notificada, el derecho a la defensa y su ejercicio se convierten en falaz. La doctrina administrativa ha resaltado que la notificación cumple una función garantista fundamental al vincular la actuación administrativa con el principio de contradicción.

Según García de Enterría, “el principio de contradicción solo es posible cuando la parte interesada conoce el contenido del acto que le afecta, por lo tanto, la notificación se convierte en un elemento de suma importancia dentro del proceso de sanciones.” (García de Enterría & Fernández, 2022). En este sentido, la notificación asegura que el procedimiento se desarrolle bajo parámetros de igualdad procesal y transparencia.

En el ámbito del procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado, la notificación adquiere una relevancia reforzada, dado que marca el inicio del término para ejercer el derecho a la defensa frente a la predeterminación de responsabilidades y frente a las decisiones que se adopten durante la sustanciación del procedimiento. Una notificación poco confiable, incompleta o tardía hace que las personas se sientan vulneradas al no darles ninguna razón para saber sobre qué se les acusa y qué disposiciones legales están infringiendo.

El debido proceso está asociado con la seguridad jurídica, esto permite a un individuo prever las consecuencias y los pasos subsiguientes que razonablemente puede anticipar para cumplir con la ley y dentro del plazo establecido por la misma. Es una vulneración posponer, dejar en incertidumbre o dejar ambiguo el tiempo para el cumplimiento, el propósito y los requisitos de una notificación las cuales son incompatibles con un Estado constitucional de derechos. Desde el punto de vista de la protección de derechos, la notificación debe especificar el acto del que la administración informa y debe utilizar las herramientas legales disponibles en su justa medida y, cuando corresponda, establecer el plazo, los modos y mecanismos para impugnar el acto de la administración. La falta de estos criterios no puede, en modo alguno, corregirse confiando en presunciones o mediante formalismos.

#### **2.2.2.2 La Seguridad Jurídica**

La seguridad jurídica constituye un principio estructural del Estado constitucional de derechos y un derecho fundamental que garantiza a los administrados certeza, estabilidad y previsibilidad respecto de las normas jurídicas y de la actuación de las autoridades. Busca evitar la arbitrariedad y la incertidumbre para que el poder del Estado pueda ejercerse dentro de límites preexistentes y principios racionales consistentes.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce expresamente el derecho a la seguridad jurídica. Según esta disposición, dicha seguridad se fundamenta tanto en la propia Constitución como en un sistema de normas jurídicas que deben ser previas, claras, públicas y suficientemente precisas, y que han de ser aplicadas por las autoridades competentes. De esta manera, se obliga a la administración pública a imponer las sanciones de forma coherente, previsible y razonable, con el objetivo de evitar arbitrariedades o abusos de poder. En resumen, la seguridad jurídica constituye un elemento esencial para la existencia misma de un Estado de Derecho.

Villacres y Pazmay (2021) advierten que la ausencia de este principio genera un ejercicio arbitrario del poder, impidiendo que los ciudadanos puedan planificar y organizar

su conducta de manera adecuada. Además, señalan que el Estado de derecho no se agota en la mera legalidad formal.

Uno de los pilares básicos de la seguridad jurídica es la posibilidad de prever las consecuencias de las acciones a partir de las normas. Es decir, que las personas puedan anticipar razonablemente qué pasará si actúan de determinada manera, gracias a reglas claras y estables que se aplican de forma consistente por parte de las autoridades. En este sentido, Robert Alexy (1993), señala que la seguridad jurídica cumple una función esencial dentro del Derecho: orienta la actuación de los poderes públicos y reduce la discrecionalidad excesiva, contribuyendo así a limitar las decisiones arbitrarias. De esta forma, la seguridad jurídica no solo protege los derechos de los administrados, sino que también refuerza la legitimidad del poder estatal.

En el procedimiento administrativo sancionador esta seguridad adquiere aún mayor importancia. La administración puede llegar a imponer sanciones que afecten gravemente los derechos patrimoniales, profesionales y personales del administrado. Por eso, al tratarse de una potestad que restringe derechos, es indispensable aplicar de manera estricta el principio de legalidad y cumplir rigurosamente tanto las normas sustantivas como las procedimentales.

Cuando hablamos de la Contraloría General del Estado, la seguridad jurídica obliga a que ejerza sus funciones de control y sanción dentro de un marco normativo claro, conocido de antemano y previsible para todos. Determinar responsabilidades administrativas o civiles no puede quedar al arbitrio; debe sustentarse en normas expresas, en criterios técnicos sólidamente fundamentados y en una interpretación coherente del ordenamiento jurídico. Los giros bruscos de criterio, la aplicación retroactiva de normas o la imposición de sanciones sin un respaldo legal claro generan inseguridad e incertidumbre, y terminan vulnerando el artículo 82 de la Constitución.

Por otra parte, la seguridad jurídica impone a la Contraloría el deber de respetar íntegramente las garantías del debido proceso. El servidor debe tener la oportunidad real de conocer de antemano las reglas aplicables, los plazos, las etapas del procedimiento y las consecuencias que pueden derivarse de cada acto. Ignorar estas garantías no solo vulnera el debido proceso, sino que además socava la confianza que debe generar cualquier órgano de control.

En última instancia, la seguridad jurídica constituye tanto un límite como un elemento indispensable para el ejercicio válido de la potestad sancionadora, solo así se asegura una determinación objetiva de responsabilidades, se refuerza el control de legalidad y se reconstruye la fe de la ciudadanía en el sistema de sanciones administrativas.

### **2.2.2.3 El procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado y las garantías del debido proceso en cada fase.**

El procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado constituye una expresión concreta de la potestad sancionadora administrativa, ejercida en el marco del control de la utilización de los recursos públicos y de la gestión estatal. Debido a los efectos jurídicos desfavorables que pueden derivarse de este procedimiento, su desarrollo se

encuentra plenamente condicionado por las garantías del debido proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

El principio de debido proceso se extiende a la totalidad de las fases del procedimiento sancionador. Debe ser garantizado de manera integral y progresiva en todas las fases procesales. Por lo tanto, la legalidad del proceso se funda plenamente en el cumplimiento de la legalidad, la debida justificación, el derecho de defensa, el derecho a un proceso contradictorio, la presunción de inocencia, la proporcionalidad y en el control posterior. La legitimidad de los estatutos se sustenta en todas las decisiones dictadas por la Contraloría General del Estado.

### **Fase de auditoría gubernamental y emisión del informe de control**

El procedimiento sancionador tiene su punto de partida en la auditoría gubernamental, mediante la cual la Contraloría General del Estado ejerce su función constitucional de control de la gestión pública. Esta fase tiene como finalidad examinar, verificar y evaluar el uso de los recursos públicos, así como la observancia del marco normativo aplicable por parte de las entidades y servidores públicos.

Si bien la auditoría no constituye en sí misma una etapa sancionadora, su relevancia jurídica es indiscutible, puesto que los hallazgos contenidos en el informe de control sirven de fundamento para la eventual predeterminación de responsabilidades. En este sentido, una vez aprobados los informes de auditoría gubernamental, estos son remitidos a la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades (DIPRE), acompañados de documentación relevante como el memorando resumen que contiene los comentarios, fundamentos y la identificación de los sujetos de responsabilidad, la síntesis del informe con las conclusiones y posibles infracciones, así como los documentos de respaldo que sustentan los hallazgos.

En este sentido, el informe de auditoría debe elaborarse de manera objetiva, legal y sustantiva, con fundamentación, detallando los hechos establecidos y las pruebas considerables, así como los criterios técnicos para las normas incumplidas. Una auditoría que carece de tecnicidad y fundamentación afecta la seguridad jurídica de los administrados.

### **Fase de predeterminación de responsabilidades**

La predeterminación de responsabilidades constituye el acto mediante el cual la Contraloría General del Estado inicia formalmente el procedimiento sancionador. En esta fase se procede a formular una imputación provisional en contra del presunto responsable. Para ello, se identifican claramente las conductas que se le atribuyen, se establece el vínculo directo con los hallazgos de la auditoría y se señalan las normas legales que se estiman vulneradas.

En esta fase, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades (DIPRE) analiza la documentación remitida desde auditoría y elabora los oficios individuales de predeterminación, conforme a las observaciones contenidas en los informes. En esta etapa, los analistas legales examinan el proceso, los resultados de la auditoría, las conclusiones legales y pertinentes, las evidencias, así como proponen nuevos sujetos que forman parte de participación. En esta sección, se señala claramente la responsabilidad de

cada uno de los presuntos sujetos responsables. Cuando exista daño civil, es necesario probar su existencia y determinar en la medida de lo posible su alcance.

Desde la perspectiva del debido proceso, esta fase debe respetar de manera estricta el principio de presunción de inocencia, consagrado en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución. La predeterminación no puede constituir una declaración anticipada de responsabilidad, sino una imputación sujeta a contradicción, prueba y valoración posterior.

### **Fase de notificación y ejercicio del derecho a la defensa**

La notificación de la predeterminación de responsabilidades y de las actuaciones posteriores constituye una garantía esencial del debido proceso, pues es a partir de ella que se activa el derecho de contradicción del administrado. La falta de notificación, o déficit de notificación, incapacita una defensa y puede resultar en la nulidad de la acción.

De conformidad con el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, el ejercicio del derecho a defensa incluye el derecho a una notificación clara y oportuna de la acción administrativa y el derecho a los medios y el tiempo para preparar una defensa, la forma de garantizar la notificación debe ser por notificación personal, notificación por boleta, notificación por medio del correo, notificación por buzón judicial, y notificación por medio de los servicios en línea institucionales.

En este sentido, la carga recae en el administrado de proporcionar un medio para recibir una notificación; si esto no es así, la notificación puede hacerse en el domicilio conocido más reciente o, en última instancia, por medio de notificación que conste en el expediente; y en caso de que el domicilio sea desconocido, la notificación puede hacerse por medio de una notificación pública. Es evidente que, en un caso como este, la notificación es una acción administrativa para proporcionar conocimiento efectivo y presunto de la acción.

Desde el punto de vista práctico, la notificación resulta clave porque es la que da inicio a varios plazos fundamentales: el tiempo para presentar defensas, para aportar pruebas y para interponer los recursos administrativos que correspondan. Los plazos previstos para notificar a los responsables son los siguientes: treinta días tratándose de responsabilidades administrativas, sesenta días en el caso de responsabilidades civiles y noventa días cuando se trata de órdenes de reintegro. Durante este tiempo el titular de los datos tiene la posibilidad de presentar las pruebas que considere necesarias para justificar sus actos e impugnar la reclamación.

El cumplimiento adecuado de estos plazos se entiende como una garantía del derecho a la defensa y es lo que vincula formalmente al titular con todo el procedimiento. Ahora bien, es importante distinguir entre plazo y término. Según la interpretación que hace la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el plazo se cuenta en días calendario, es decir, incluye sábados, domingos y feriados, mientras que el término se computa solo en días hábiles excluyendo los fines de semana y días feriados.

### **Fase de sustanciación y actuación probatoria**

Durante la fase de sustanciación, el procedimiento adquiere un carácter contradictorio, en tanto el administrado tiene la posibilidad de presentar descargos, ofrecer pruebas y controvertir los elementos de convicción incorporados por la Contraloría. Aquí es

donde la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidad clasifica los expedientes e integra los documentos oficiales de predeterminación, registros de notificación y defensas presentadas antes de enviarlos a la Dirección Nacional de Determinación de Responsabilidad.

La valoración de la prueba debe realizarse con un grado razonable de objetividad y motivación, respetando siempre el derecho de las personas a ser escuchadas. No es válido valorar la prueba de manera arbitraria o selectiva; por el contrario, se exige un análisis integral y razonado que permita justificar de forma sólida y convincente la decisión administrativa. Cuando se omite la valoración de alguna prueba o no se explica suficientemente el análisis efectuado, se vulnera el debido proceso y se desnaturaliza la facultad sancionadora de la Contraloría General del Estado.

#### **Fase de resolución y determinación de responsabilidades**

La resolución que pone fin al procedimiento sancionador constituye un acto administrativo definitivo, mediante el cual la Contraloría General del Estado declara, o no, la existencia de responsabilidad administrativa, civil o de otra naturaleza.

En la Dirección Nacional de Determinación de Responsabilidades (DIRES), los expedientes son distribuidos a analistas encargados de examinar tanto el oficio de predeterminación como los descargos formulados por los administrados. A partir de este análisis técnico, puede disponerse la confirmación, el desvanecimiento o la caducidad de las responsabilidades. Por esa razón, la confirmación procede cuando el administrado no ejerce su derecho a la defensa o cuando los argumentos presentados resultan insuficientes para desvirtuar los hechos imputados. Por el contrario, las responsabilidades se desvanecen cuando se logra justificar la actuación cuestionada, se restituyen los valores al Estado, se verifica las vulneraciones al debido proceso o circunstancias que extinguen la responsabilidad

La resolución correspondiente debe contener una exposición clara y ordenada de los hechos probados, la identificación de las normas jurídicas aplicables y fundamentación lógica que sustenta la decisión adoptada, En esta etapa tienen relevancia los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, en virtud de los cuales toda sanción debe encontrarse prevista en la ley

#### **Fase de impugnación y control posterior**

El procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado se completa con la posibilidad de impugnar las decisiones adoptadas, garantizando el derecho a recurrir los actos administrativos que afecten derechos, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución. En el ámbito administrativo, los administrados disponen de los recursos que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Entre ellos sobresale el recurso de reconsideración, que permite pedir a la propia Contraloría la revisión del acto sancionador. Este recurso puede fundamentarse en argumentos referidos a la legalidad del acto, a la motivación o a la valoración de la prueba. Una vez agotada la vía administrativa, el administrado puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar el acto. Este mecanismo constituye una garantía esencial de un Estado constitucional de derechos. Con la finalidad de que las decisiones

adoptadas puedan ser impugnadas a través de los recursos que se encuentra en la ley, como por ejemplo el recurso de casación.

### **2.2.3 UNIDAD III El control jurisdiccional de los actos de la Contraloría General del Estado**

#### **2.2.3.1 La función de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia en el control de los actos de la Contraloría General del Estado**

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, los actos administrativos emitidos por la Contraloría General del Estado (CGE), en ejercicio de su potestad de control y determinación de responsabilidades, se encuentran sometidos a un sistema de control jurisdiccional que garantiza la supremacía constitucional, la legalidad administrativa y la protección efectiva de los derechos fundamentales. Este control se ejerce, de manera diferenciada y complementaria, por la Corte Constitucional y por la Corte Nacional de Justicia, a través de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo.

La Constitución de la República del Ecuador consagra el principio de supremacía constitucional y establece que todas las actuaciones de los poderes públicos deben adecuarse a la Constitución y a los derechos en ella reconocidos (art. 424 CRE). En este marco, la Corte Constitucional se erige como el máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia constitucional (art. 429 CRE), teniendo como una de sus funciones principales garantizar la vigencia efectiva del debido proceso y la seguridad jurídica frente a actos u omisiones de las autoridades.

El control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los actos de la Contraloría General del Estado se materializa, principalmente, a través de la acción extraordinaria de protección, prevista en el artículo 94 de la Constitución. Este mecanismo tiene como finalidad proteger los derechos constitucionales cuando se emite una sentencia, una resolución o una acción que actúa como una sentencia. En materia de control contralor, la Corte Constitucional ha declarado que no analiza la legalidad de los actos administrativos, sin embargo, realiza una revisión para verificar si los actos se ajustan a las garantías básicas del debido proceso, como la defensa oportuna, los plazos y el derecho a ser notificado en tiempo oportuno de las actuaciones administrativas.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la motivación no debe entenderse como una simple formalidad sino como un requisito esencial porque forma parte de las garantías del debido proceso. El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución señala que toda decisión adoptada por una autoridad debe ser debidamente fundamentada. Por lo tanto, la falta de justificación es una vulneración directa de derechos y, en este caso, una supervisión de los actos sancionatorios está sujeta a revisión constitucional cuando se omite con claridad las razones jurídicas y fácticas que la sustentan.

Por otro lado, la Corte Nacional de Justicia a través de la sala especializada de lo Contencioso Administrativo, se encarga de ejercer un control de legalidad sobre los actos administrativos que son emitidos por parte de la CGE. Esto se basa en el principio de legalidad que obliga a las autoridades actuar dentro de las competencias que le otorga la ley y respetando los procedimientos que se encuentran en ella. La jurisdicción contencioso-

administrativa revisa si las actuaciones de la Contraloría se ajustan a la LOCGE. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha consolidado una importante jurisprudencia sobre la nulidad de los actos de la Contraloría General del Estado. En especial, ha señalado como causales frecuentes el incumplimiento de plazos, los defectos en la notificación y la errónea aplicación de la normativa. Estos vicios afectan la validez del procedimiento y justifican, en muchos casos, la declaración de nulidad del acto.

En este sentido, el control constitucional y el control jurisdiccional deben entenderse como mecanismos complementarios y no excluyentes. La Corte Nacional de Justicia es responsable de supervisar la legalidad de las acciones y si cumplen con los objetivos infra constitucionales. Por otro lado, la Corte Constitucional verifica el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales. Este sistema de control garantiza tanto la preservación del estado de derecho como la protección del debido proceso, y también asegura la protección del poder disciplinario por parte de la Contraloría General del Estado, y sin generar resultados arbitrarios y/o desproporcionados.

### **2.2.3.2 Los Precedentes constitucionales y jurisprudenciales relacionados con el debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado.**

#### **2.2.3.2.1 Definición y alcance de los precedentes constitucionales**

Los precedentes constitucionales constituyen lineamientos jurídicos de carácter vinculante que emanan de la Corte Constitucional del Ecuador en su calidad de máximo órgano de interpretación de la Constitución. De acuerdo con el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, sus decisiones son obligatorias para todas las autoridades, lo que supone que tanto sus interpretaciones como los estándares de protección de derechos deben ser observados por las instituciones públicas, incluidas aquellas encargadas del control.

Desde una perspectiva doctrinaria, el constitucionalismo actual como sostiene Luigi Ferrajoli se fundamenta en la supremacía de la Constitución y en la subordinación de todo ejercicio del poder a los derechos fundamentales y a las garantías procesales (Ferrajoli, 2011). Por lo tanto, los precedentes vinculantes no solo resuelven casos particulares, sino que también proporcionan estándares que ayuden a prevenir actuaciones arbitrarias, y promueven el ejercicio y la protección de los derechos.

En el derecho administrativo sancionador, los precedentes vinculantes son sumamente importantes, considerando que la administración ejerce facultades que pueden incidir de manera significativa en la situación jurídica de los administrados. Como señala Agustín Gordillo, la potestad sancionadora del Estado debe cumplir con los principios y garantías que se encuentra dentro del derecho, tales como el debido proceso, la tipicidad, la legalidad y la seguridad jurídica (Gordillo, 2011). Por tanto, los precedentes constitucionales se convierten en un límite obligatorio para la actuación de la Contraloría General del Estado en los procedimientos de determinación de responsabilidades.

### **2.2.3.2.2 Precedentes constitucionales aplicables al procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado.**

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una sólida y consistente jurisprudencia que exige a la Contraloría General del Estado el estricto cumplimiento del debido proceso durante todas las fases del procedimiento sancionador. Un claro ejemplo de ello es la sentencia No. 735-20-EP/24, mediante la cual la Corte Constitucional fijó estándares exigentes respecto a la motivación de los actos administrativos, estableciendo requisitos que la Contraloría debe observar al momento de imponer sanciones o formular recomendaciones. En esta sentencia, la Corte precisó que la motivación no es un siempre requisito de forma sino una garantía de fondo dentro del debido proceso.

La Corte sostuvo que una resolución administrativa se encuentra debidamente motivada cuando cumple, de manera concurrente, con:

- i) la identificación clara de las normas jurídicas aplicables;
- ii) la determinación de los hechos relevantes debidamente probados; y
- iii) la explicación razonada de la relación entre los hechos y el derecho aplicado.

La ausencia de cualquiera de estos elementos convierte la motivación en algo meramente aparente o incluso inexistente, dejando al administrado en una clara situación de indefensión.

En este caso en particular, la Corte dictaminó que la CGE emitió una resolución, sin especificar la pertinencia de las normas aplicables ni justificar las medidas adoptadas. Esta omisión fue calificada como una vulneración del artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución, según el cual las decisiones de las autoridades deben estar debidamente motivadas. Esta obligación cobra especial importancia en los procedimientos sancionadores, porque las consecuencias para el servidor público pueden ser muy graves: desde el despido, pasando por multas, hasta la orden de reintegro.

En este tipo de situaciones, la Corte Constitucional ha señalado que una resolución sin motivación adecuada impide que el administrado entienda claramente las razones de la sanción, lo que limita seriamente su derecho a la defensa y vulnera las garantías del debido proceso.

Por otro lado, en la Sentencia No. 983-18-EP/23 emitida por la Corte Constitucional emitió un criterio sobre la obligación de respetar el procedimiento administrativo dentro de las actuaciones de la Contraloría General del Estado, especialmente en la etapa de reconsideración de las órdenes de reintegro. En dicha decisión, la Corte dejó claro que la Contraloría debe ajustarse a las etapas, formalidades y plazos previstos en la normativa aplicable, sin que sea válido adaptarse a reglas bajo argumentos de discrecionalidad administrativa. Asimismo, la ausencia de motivación y el incumplimiento de plazos vulneran el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, el cual garantiza que toda persona sea sometida a un procedimiento que se encuentre establecido por la ley o norma.

En definitiva, este estándar es aplicable en los procesos sancionadores de la Contraloría General del Estado, puesto que la falta de proceso en todo sistema de acciones legalmente establecido invalida los actos administrativos y, como consecuencia directa, genera una inseguridad jurídica negativa para el sujeto.

### **2.2.3.2.3 Definición y alcance de los precedentes jurisdiccionales.**

Los precedentes jurisdiccionales son criterios interpretativos que resultan vinculantes y provienen de órganos judiciales autorizados, principalmente de la Corte Nacional de Justicia. Estos precedentes solo son obligatorios cuando se declara expresamente como tales. Su propósito fundamental es garantizar que el derecho se aplique de manera uniforme, proteger el principio de igualdad ante la ley y fortalecer la seguridad jurídica. De esta forma se reduce la incertidumbre que surge cuando diferentes operadores jurídicos interpretan de forma contradictoria a una misma norma.

Teóricamente, Hans Kelsen considera que la jurisprudencia tiene la función creadora del derecho, afirmando que la jurisprudencia da sentido a las normas abstractas, es decir, esto se vuelve evidente cuando los tribunales establecen criterios obligatorios que debe seguir tanto la administración como los jueces en todas las instancias (Kelsen, 1982). En ese sentido, el precedente no solo resuelve un caso puntual, sino que fija reglas de interpretación con un alcance general.

En Ecuador, los precedentes jurisprudenciales juegan un rol fundamental en la actuación de la Contraloría, especialmente al delimitar el ejercicio de su potestad sancionadora y al aplicar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución. Por tanto, estos precedentes actúan como límites tanto materiales como formales al poder sancionador de la CGE, ayudando a consolidar un modelo de administración pública que respeta efectivamente los derechos fundamentales.

### **2.2.3.2.4 Precedentes jurisdiccionales aplicables al procedimiento sancionador de la Contraloría General del Estado.**

En el procedimiento administrativo sancionador que tramita la Contraloría General del Estado, los precedentes jurisdiccionales obligatorios emitidos por la Corte Nacional de Justicia cumplen un papel fundamental para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica. En este sentido, la Resolución No. 13-2024 constituye un precedente jurisprudencial de obligatorio cumplimiento, pues establece criterios claros sobre la caducidad de la competencia cuando se ha extendido el plazo previsto en la normativa.

A través de esta resolución la Corte Nacional de Justicia establece que el plazo de sesenta días contemplado en el inciso tercero del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en relación con el artículo 56 literal a) de su reglamento general, debe entenderse como un plazo perentorio. Es decir, no puede ser prorrogado ni suspendido, y su incumplimiento conlleva la pérdida de la facultad de la autoridad para resolver el procedimiento sancionador. Este criterio se aplica tanto en los casos de destitución como en aquellos en los que se impone multa sin que exista diferenciación por la gravedad de la sanción.

De igual manera, la Corte señala que cuando la resolución emitida por parte de la Contraloría se emite fuera de plazo, la autoridad incurre en una falta de competencia, la cual provoca la nulidad del acto administrativo. Este precedente contribuye a delimitar con mayor claridad el accionar de la Contraloría General del Estado dentro del procedimiento sancionador, además, refuerza la garantía del debido proceso evitando que los administrados permanezcan sujetos a procedimientos indefinidos en el tiempo.

Este precedente obliga a la autoridad de control a actuar con diligencia y dentro de los plazos legalmente establecidos, bajo pena de nulidad de sus decisiones, fortaleciendo así el control jurisdiccional sobre la actividad administrativa sancionadora.

### **2.2.3.3 Efectos jurídicos de los precedentes jurisdiccionales en los procedimientos sanciones de la Contraloría General del Estado**

Los precedentes judiciales y constitucionales cumplen un rol fundamental en la configuración y aplicación del derecho administrativo sancionador, en la medida en que garantizan la coherencia del ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso. En el procedimiento sancionador llevado a cabo por la Contraloría General del Estado la relevancia de los precedentes es innegable, esto se debe a que su potestad sancionadora puede afectar directamente los derechos de los administrados.

Desde una perspectiva doctrinaria, el precedente puede entenderse como una decisión jurisdiccional anterior que fija un criterio aplicable de forma obligatoria o referencial a casos posteriores con características similares. Para Zagrebelsky (2018), su importancia radica en que contribuye a ordenar el ejercicio del poder público, reduciendo márgenes de discrecionalidad y promoviendo una interpretación coherente del ordenamiento jurídico. En el Ecuador, esta figura adquiere una fuerza particular a partir de la Constitución de 2008, por el artículo 436 que reconoce a la Corte Constitucional la potestad de emitir decisiones con efectos vinculantes para todas las autoridades.

En el ámbito sancionador, la Corte Constitucional ha sido clara al señalar que los órganos administrativos no pueden apartarse de los precedentes obligatorios cuando ejercen su potestad punitiva. Esto con la finalidad de que toda actuación sea acorde a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y el debido proceso, por lo tanto, ignorar estos criterios jurisprudenciales no solo implica una actuación irregular, sino que puede traducirse en la vulneración de la seguridad jurídica.

La Corte Nacional de Justicia, en su labor de unificar la jurisprudencia, ha establecido también precedentes vinculantes en el ámbito contencioso-administrativa que inciden directamente sobre la actuación de la CGE, A través de estos fallos se han fijado criterios claros respecto a los límites de la potestad sancionadora, los plazos procesales, la necesidad de una motivación adecuada y el respeto irrestricto al debido proceso. En este sentido, Gordillo (2017) señala que la ley disciplinaria, dentro del marco jurisprudencial, es aquella que impide el ejercicio arbitrario de derechos o facultades que resultan contradictorios en su propia naturaleza.

En consecuencia, los efectos jurídicos de los precedentes en los procedimientos sancionadores de la Contraloría General del Estado se traducen en su carácter vinculante u obligatorio, dependiendo del órgano que los emita, así como en su función orientadora de la actuación administrativa. La CGE no puede apartarse de los precedentes constitucionales ni de los precedentes obligatorios de la Corte Nacional de Justicia sin una motivación reforzada, debidamente justificada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la inobservancia de dichos precedentes afecta la validez del procedimiento sancionador.

## CAPÍTULO III.

### 3. METODOLOGÍA.

La metodología se entiende como el conjunto de procedimientos, técnicas y enfoques que orientan el desarrollo de una investigación, permitiendo organizar de manera sistemática el proceso para alcanzar resultados válidos y coherentes. De acuerdo con Hernández Sampieri la metodología constituye la guía lógica y estructurada que posibilita responder adecuadamente a los objetivos planteados dentro de un estudio (Hernández et al., 1997). Por ser el Derecho una rama de las Ciencias Sociales, la metodología que predomina en la presente investigación es cualitativa, pues este permite comprender, interpretar y analizar fenómenos jurídicos desde su dimensión normativa, doctrinal y práctica.

#### 3.1 Unidad de análisis

La unidad de análisis constituye el elemento central sobre el cual se focaliza la observación y el estudio dentro de una investigación, y corresponde a aquello que se examina directamente para comprender el fenómeno jurídico planteado. En este caso, la unidad de análisis debe definirse de acuerdo con la naturaleza jurídica del estudio. Este estudio legal no pretende analizar fenómenos sociales, sino estudiar y aplicar los criterios que componen las normas asociadas con el procedimiento disciplinario de la Contraloría General del Estado.

Por lo tanto, la unidad de análisis de este estudio consiste en las disposiciones normativas, criterios jurisprudenciales y aportaciones doctrinales que establecen y abarcan la responsabilidad civil, administrativa y rastros de responsabilidad penal respecto al procedimiento disciplinario de la Contraloría General del Estado. El análisis de esta unidad permitirá a la presente investigación identificar cómo se configuran jurídicamente las responsabilidades examinadas, cuáles son los criterios aplicados por la autoridad de control y los jueces, y cómo se integran los principios de debido proceso y seguridad jurídica dentro del procedimiento sancionador en el Ecuador.

#### 3.2 Tipo de Investigación.

El tipo de investigación se entiende como la directriz metodológica que define la manera en que se estudiará un problema y la naturaleza del conocimiento que se aspira a obtener. Este concepto alude a la clasificación de los estudios según su finalidad y el nivel de profundidad con el que se analiza el fenómeno, permitiendo seleccionar el enfoque adecuado para alcanzar los objetivos de la investigación (Hernández et al., 1997).

Dependiendo de los objetivos a donde se quiere llegar con la investigación y al método que se va a utilizar para el estudio del problema jurídico, la investigación puede ser:

- **Investigación dogmática**, es aquella que centra su estudio directamente en el ordenamiento jurídico, analizando de manera sistemática y rigurosa el contenido de las normas, sus conceptos, principios e institutos. Este tipo de investigación pasa por alto los aspectos sociológicos asociados con el derecho y, en cambio, se ocupa de las reglas legales a través de su forma estructural para interpretar, clasificar y delimitar el alcance de su significado. El objetivo es explicar el significado de las normas jurídicas para resolver cuestiones vagas, delinear un conjunto de determinantes y

proporcionar teorías jurídicas integrales, especialmente derivadas de las fuentes jurídicas fundamentales, la jurisprudencia, la ciencia del derecho y las prácticas legales (González, 2010).

- **Investigación histórica jurídica,** Este tipo de investigación se centra en el análisis a largo plazo de la evolución de las leyes. Esto implica examinar los orígenes de normas y doctrinas específicas, así como su desarrollo y cambios a lo largo del tiempo y los contextos sociales e históricos de las instituciones jurídicas. Esta área de investigación también busca estudiar la aparición de figuras jurídicas. Específicamente, qué motivó su creación y el marco legal moderno. Para lograr esto, el estudio critica recursos jurídicos históricos, por ejemplo, códigos legales y estatutos, decisiones judiciales correspondientes y doctrinas jurídicas junto con los contextos políticos y sociológicos de aquella época. Este tipo de investigación permite visualizar el derecho como un fenómeno dinámico y no estático, ofreciendo perspectivas más amplias para interpretar, comparar o reformar normas vigentes (González, 2010).
- **Investigación jurídica descriptiva,** El objetivo es describir una cierta institución, norma o situación legal, su estructura y características, o sus elementos de manera sistemática y concisa, con el fin de describir sus características y función. La descripción de una institución legal de esta naturaleza no busca exponer el origen histórico del derecho, ni sugerir una reforma legal, sino describir una figura legal, para facilitar la comprensión de la figura legal tal como es actualmente. Para ello, esta metodología describe cada uno de sus componentes, condiciones, consecuencias, aplicación prescriptiva y posibles transformaciones del sistema legal al que pertenece. Este tipo de investigación es especialmente útil para delimitar conceptos, aclarar institutos y formar una base sólida para estudios posteriores de carácter crítico, comparativo o dogmático (Barreto & Lozano, 2021).

### 3.3 Diseño de Investigación

El diseño de una investigación se define atendiendo a la complejidad del estudio, a los objetivos planteados, a los métodos y enfoques seleccionados, pudiendo adoptar modalidades experimentales o no experimentales. Sin embargo, dadas las características propias del análisis jurídico, en los estudios de la carrera de Derecho suele emplearse, de manera predominante, un diseño no experimental.

### 3.4 Técnicas de recolección de Datos.

Para el desarrollo de la investigación se emplearán técnicas propias de los estudios jurídicos cualitativos, orientadas a obtener, seleccionar y sistematizar la información proveniente de fuentes documentales. Entre las técnicas e instrumentos se incluyen: Revisión documental: Análisis de normativas, doctrina y jurisprudencia relevante

- **Análisis normativo:** Consiste en revisar leyes y reglamentos para identificar el contenido, alcance y efectos de las normas que regulan la actuación sancionadora de la Contraloría General del Estado.

- **Análisis jurisprudencial:** esto se relaciona con el análisis de las resoluciones y órdenes del poder judicial para evaluar la comprensión y aplicación del proceso disciplinario con respecto a la responsabilidad civil y administrativa.
- **Análisis doctrinario:** esto implica revisar las obras de autores, así como la literatura especializada en derecho administrativo y supervisión estatal para identificar la justificación teórica sobre la conexión del proceso disciplinario, la seguridad jurídica y el debido proceso.

### 3.5 Población de estudio

La población, en términos metodológicos, se comprende como el conjunto total de elementos, unidades o fuentes que comparten características pertinentes para el estudio y que sirven de base para la obtención de información relevante. Desde la perspectiva de la investigación jurídica, la población no se refiere a personas, sino al universo de normas, criterios doctrinarios y decisiones jurisprudenciales vinculados con el fenómeno analizado (Barreto & Lozano, 2021).

La población describe la recopilación de las fuentes legales pertinentes utilizadas en el análisis de la responsabilidad civil, administrativa e indicios de responsabilidad penal en el contexto del proceso sancionatorio llevado a cabo por la Contraloría General del Estado. Se incluyen marcos legales aplicables, (La Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de la Contraloría General, sus Reglamentos y otros marcos legales), teorías relacionadas con la sanción y el poder de control público, y decisiones judiciales irregulares respecto a las acciones de la Contraloría General. Dado que se trata de una investigación jurídica cualitativa, la población permanece en los marcos normativos, doctrinales y jurisprudenciales pertinentes a la temática en examen.

### 3.6 Hipótesis.

En las responsabilidades civiles y administrativas, la Contraloría General el Estado, en el ejercicio de su potestad sancionadora, incurre en la falta de proceso y, además, en la falta de seguridad jurídica, debido a la insuficiente motivación de sus resoluciones, a la inobservancia de los plazos legales y a la ausencia de apego en las normativas.

En consecuencia, estas actuaciones generan afectaciones a la validez de los procedimientos y vulneraciones a derechos constitucionales, lo cual se evidencia en los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional y la Corte Nacional de Justicia, que han declarado la existencia de irregularidades procedimentales y han dejado sin efecto actuaciones administrativas de la Contraloría General del Estado.

### 3.7 Métodos de análisis, y procesamiento de datos.

La ciencia se basa en hechos. Los métodos de investigación proporcionan un marco que maximiza la organización de pensamientos para discernir hechos de evidencia. Cada método presenta un problema y ofrece vías para abordar ese problema. Cuando se usan correctamente, estos métodos ayudan al investigador a ser sistemático. Este enfoque sistemático conduce a la revelación de verdades racionales (**Barreto & Lozano, 2021**)

Los métodos que se aplicarán en la presente investigación son los siguientes:

- **Método inductivo:** es un procedimiento que parte de la observación de hechos individuales para llegar a conclusiones generales sobre un fenómeno. En el campo jurídico, este método permite analizar casos concretos, decisiones judiciales y comportamientos normativos para identificar principios que se repiten y regularidades que pueden convertirse en reglas generales. Su utilidad radica en construir conocimiento desde la experiencia real, tal como Sampieri enfatiza la importancia de la observación sistemática en toda investigación científica, a través del inductivo se generan interpretaciones que surgen de la práctica jurídica y luego se teorizan (Hernández et al., 1997).
- **Método jurídico-analítico:** consiste en descomponer un fenómeno jurídico complejo en sus partes esenciales para comprender su estructura interna, se utiliza para estudiar normas, doctrinas o sentencias identificando elementos como sujetos, objeto, ámbito de aplicación, principios y consecuencias jurídicas. Similar al enfoque analítico que Sampieri menciona al describir la necesidad de precisar variables y unidades de análisis, este método permite estudiar cada componente de forma rigurosa para llegar a conclusiones claras, además, facilita también la detección de contradicciones, vacíos o incoherencias dentro del ordenamiento (Hernández et al., 1997).
- **Método dogmático:** se basa en el estudio sistemático del ordenamiento jurídico vigente. Considera al derecho como un conjunto de normas coherentemente estructuradas que pueden interpretarse mediante categorías y principios previamente aceptados. Este método coincide con la idea de Sampieri de trabajar con marcos teóricos sólidos que orienten la interpretación de la información. En él se analizan leyes, códigos, jurisprudencia y doctrina para explicar su significado, alcance y aplicación, permite construir conceptos jurídicos estables y sistematizar instituciones del derecho (Ratti & Vega, 2025)
- **Método histórico-lógico:** estudia la evolución de una institución jurídica desde su origen hasta su situación actual, vinculando cada etapa con la lógica interna que explica su desarrollo. Este método permite comprender por qué una norma o concepto existe y cómo ha sido transformado por factores sociales, políticos o económicos. En sintonía con Sampieri, que destaca la importancia del contexto en toda investigación, este método examina procesos y cambios normativos para identificar tendencias y rupturas, su valor radica en que el derecho no surge de manera aislada, sino como resultado de transformaciones históricas (Hernández et al., 1997).

- **Método jurídico-doctrinal:** Consiste en el análisis sistemático de las opiniones de juristas y autores especializados, considerándolas como fuentes relevantes para la interpretación del derecho. En la lógica metodológica planteada por Sampieri, se asemeja a la revisión de literatura que sustenta el marco teórico, pues permite comparar criterios, clasificar enfoques y evaluar la consistencia de las interpretaciones doctrinarias, su importancia radica en que la doctrina facilita comprender el alcance de las normas, orienta la práctica jurídica y permite identificar corrientes y tendencias interpretativas, a partir de las cuales el investigador construye una postura argumentada y reconoce consensos o desacuerdos relevantes (Hernández et al., 1997).
- **Método jurídico descriptivo:** aborda la ley que regula la materia, detallando su estructura, sus funciones y el impacto que tiene en la práctica, sin formular apreciaciones valorativas. Este enfoque se inscribe dentro de los estudios descriptivos a los que se refiere Sampieri, cuyo propósito central consiste en exponer de manera precisa y sistemática las características de un fenómeno. En el campo jurídico, ello implica describir el contenido de las normas, los procedimientos establecidos, el actuar de las instituciones involucradas y el funcionamiento real del sistema en la cotidianidad. Este método permite ofrecer una visión objetiva del marco jurídico vigente, además, es útil en investigaciones que buscan sistematizar instituciones complejas. También facilita identificar prácticas administrativas o judiciales (Witker, 2021).
- **Método estudio de caso:** se refiere al análisis detallado a un caso jurídico particular una sentencia, un proceso administrativo, un conflicto normativo o un expediente, para comprender en profundidad su desarrollo, argumentos y consecuencias. Este método coincide con los enfoques cualitativos descritos por Sampieri, pues permite un análisis profundo, contextual y detallado de un fenómeno real, su utilidad radica en que muestra cómo se aplica el derecho en situaciones concretas, permitiendo identificar patrones, problemas y criterios interpretativos (Ramírez & Hervis, 2019).

## CAPÍTULO IV.

### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1 Análisis del juicio 17811-2018-01148 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

El caso 17811-2018-01148, resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se centra en un recurso extraordinario de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado contra la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, que había declarado la nulidad de un acto administrativo sancionador por falta de motivación. El problema jurídico se centra en cómo se ejerció la potestad sancionadora de la administración, cuáles son sus límites y si, en este caso concreto se respetaron las garantías del debido proceso especialmente con la aplicación correcta de la normativa y de la motivación.

De los antecedentes se desprende que la Contraloría General del Estado determinó responsabilidad administrativa culposa en contra de Holger Vicente Prieto Suárez, imponiéndole una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados. La sanción se originó por el supuesto uso de un vehículo institucional para fines no oficiales, esta decisión fue posteriormente ratificada en sede administrativa, sin embargo, el afectado acudió a la vía contencioso-administrativa mediante una acción de plena jurisdicción, la cual fue aceptada por el Tribunal Distrital. Este Tribunal declaró la nulidad del acto al considerar que la Contraloría no explicó de manera adecuada ni la razón de la sanción ni la relación entre la conducta atribuida y la norma aplicada.

En este sentido, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación al amparo de la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos. La entidad sostuvo que existió una errónea aplicación y una falta de aplicación de normas legales sustantivas, en particular del artículo 20 del Reglamento de Control de Vehículos del Sector Público. Según su criterio, el tribunal de instancia aplicó de forma incorrecta el numeral I de dicha disposición e inaplicó el numeral III, error que habría tenido una influencia decisiva en la decisión de anular el acto administrativo.

Sin embargo, la Corte Nacional de Justicia evidenció varios errores sustanciales cometidos por la Contraloría, tanto en el ejercicio de su potestad sancionadora como en la elaboración de su propio recurso de casación. En primer lugar, la Corte indicó que la resolución sancionatoria adolece de falta de motivación adecuada. Concretamente, no se justificó suficientemente ni la aplicación de la norma ni la proporcionalidad de la sanción impuesta. Aunque la Contraloría mencionó diversas disposiciones que contemplaban diferentes tipos de sanciones, no explicó las razones para elegir la sanción más grave, con lo cual vulneró el deber de motivación establecido en el artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución.

La vulneración del principio de proporcionalidad en el derecho sancionador administrativo resulta especialmente relevante, ya que la motivación no constituye un simple formalismo, sino una garantía fundamental frente al poder punitivo del Estado. La Corte señala que la administración no puede sancionar de manera discrecional, debe explicar de

forma motivada como se conectan los hechos, la norma y la consecuencia jurídica, más aún cuando se encuentran involucrados los derechos de los administrados.

En segundo lugar, la Corte observa que la Contraloría ha cometido un error técnico en la manera en que se ha formulado el recurso de casación. El órgano de control intentó alegar la sentencia de primera instancia por una indebida aplicación de la normativa, cuando en realidad la sentencia impugnada no había utilizado dicha normativa como base de su ratio decidendi. La Corte es clara en señalar que para que sea aplicable el recurso de casación citado, la normativa en cuestión debe haber sido decisiva en la formulación de la decisión, cosa que no ocurrió en el presente caso. El Tribunal Distrital basó su decisión en la falta de motivación del acto administrativo y no en la interpretación o aplicación del artículo 20 del Reglamento invocado por la Contraloría.

Este razonamiento pone de manifiesto que la Contraloría incumplió el principio de trascendencia, elemento esencial de la técnica casacional, al no demostrar cómo el supuesto error normativo habría influido de manera directa y decisiva en el fallo impugnado. La Corte señala que la casación no representa una tercera instancia. Es un recurso extraordinario de naturaleza formal que tiene como objetivo defender el ordenamiento jurídico. No es una simple revisión del fondo del asunto.

Finalmente, la Corte Nacional reitera que, en los procesos sancionatorios administrativos, la administración tiene la obligación de desvirtuar la presunción de inocencia del sancionado, lo cual presupone la existencia de pruebas suficientes, y no solo eso, sino una motivación clara, coherente y justificada en todas las etapas del proceso. La omisión de estos elementos tiene como consecuencia que las sanciones o actos administrativos resulten nulos y queden sin efecto jurídico.

La revisión de la sentencia señala que la Contraloría General del Estado ha cometido errores graves, como: i) emitir un acto sancionatorio administrativo sin motivación suficiente; ii) ejecutar el poder sancionador en violación de los principios del debido proceso; y iii) presentar un recurso de casación sin cumplir con los requisitos formales para dicho recurso. Por estas razones, la Corte Nacional de Justicia decidió rechazar el recurso de casación y confirmar la nulidad del acto administrativo, consolidando así un criterio jurisprudencial que fortalece la supervisión judicial de los poderes disciplinarios de la Contraloría y la protección efectiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

**Tabla 1.** *Juicio Nro. 17811-2018-01148*

<b>SENTENCIA</b>				
<b>Accionante</b>	<b>Tipo de Sentencia</b>	<b>Numero de Sentencia</b>	<b>Fecha</b>	<b>Juez Ponente</b>
Holger Vicente Prieto Suárez (en casación: Contraloría General del Estado)	Sentencia de recurso extraordinario de casación (rechazo del	Juicio Nro. 17811-2018-01148	27 de marzo de 2025	Dr. Iván Rodrigo Larco Ortuño

	recurso / no casación)			
<b>Detalles de la sentencia</b>				
<b>Antecedentes</b>	El accionante interpuso una acción de jurisdicción subjetiva contra la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, en la cual impugna la Resolución No. 38527 de 29 de marzo de 2018. Esta Resolución establece que hubo una responsabilidad administrativa y se impuso una multa de USD 7,720 (20 SBU) por el uso indebido del vehículo de la institución para actividades no institucionales. Se aceptó una demanda administrativa mediante la cual el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito declaró nulo e inconstitucional un acto administrativo por falta de motivación llevado a cabo por la CGE en la sentencia del 19 de enero de 2021. De ello, la Contraloría General del Estado interpuso el recurso de casación extraordinario			
<b>Problema Jurídico</b>	Determinar si la sentencia del Tribunal Distrital incurrió en aplicación indebida o falta de aplicación de normas de derecho sustantivo, específicamente del artículo 20 del Reglamento para el Control de Vehículos del Sector Público, y si dicho yerro fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia, conforme al artículo 268 numeral 5 del COGEP.			
<b>Normas consideradas</b>	Constitución de la República del Ecuador (art. 76.7 literal 1); el Código Orgánico General de Procesos (arts. 268 numeral 5, 272 y 273); el Código Orgánico de la Función Judicial (arts. 183 y 185); el Reglamento Sustitutivo para el Control Vehicular de Entidades del Sector Público y del Sector Privado que disponen de Recursos Públicos (art. 20, numerales I y III); y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (art. 46). Asimismo, se consideran los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional en materia de aplicación inadecuada de normas, motivación de actos administrativos y técnica de casación.			
<b>Decisión</b>	La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechaza el recurso extraordinario de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, y en consecuencia no casa la sentencia emitida el 19 de enero de 2021 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, manteniéndose la nulidad del acto administrativo sancionador por falta de motivación.			

**Nota.** La tabla resume de forma ordenada todo lo del juicio 17811-2018-01148. Ahí se puede ver claramente cómo la Corte Nacional analizó la falta de motivación de la sentencia de primera instancia y, además, la decisión de fondo donde se mantuvo la nulidad del acto administrativo al no casar la sentencia del Tribunal Distrital.

**Discusión:** Del análisis del caso se desprende que la nulidad del acto sancionador se produjo principalmente por una motivación insuficiente. La Contraloría no estableció de manera clara el vínculo entre los hechos que imputaba al servidor y la norma que supuestamente había infringido, ni justificó adecuadamente la proporcionalidad de la sanción aplicada.

Esto evidencia que la motivación en los procedimientos sancionadores no se satisface con una mera cita de normas, se requiere una argumentación razonada que vincule concretamente los hechos probados con la infracción y la consecuencia jurídica. La simple exposición formal de artículos configura lo que la jurisprudencia ha denominado motivación aparente, vicio que vicia de nulidad el acto administrativo. Por esa razón, este criterio coincide plenamente con el marco teórico de la investigación, que sostiene que la motivación es una garantía del debido proceso y un límite indispensable al poder sancionador de la administración, la discrecionalidad no es libre y debe estar racionalmente justificada.

Además, el caso dejó en evidencia otra debilidad significativa: la Contraloría presentó un recurso de casación mal estructurado, al no haber cumplido con el requisito de trascendencia. Esto demuestra que los problemas no se limitaron al acto administrativo original, sino que se extendieron también a su defensa judicial. En conclusión, tanto en la vía administrativa como en la judicial, la falta de rigor en los argumentos termina por debilitar el control público y obliga a los jueces a anular actuaciones que afectan derechos fundamentales. Este tipo de fallos contribuyen a fortalecer y elevar los estándares de motivación que se exigen a las entidades de control.

#### **4.2 Análisis del Juicio 13802-2017-00266 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.**

El análisis del Juicio No. 13802-2017-00266, resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se centra en el recurso extraordinario de casación presentado por el ciudadano Jhonny Eduardo Cornejo Zambrano contra la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo. El conflicto jurídico gira en torno a la determinación de una responsabilidad civil solidaria y el cumplimiento de las garantías del debido proceso, específicamente la motivación de las sentencias y la configuración de la caducidad de las facultades de control de la Contraloría General del Estado.

En los antecedentes del caso se observa que la Contraloría General del Estado impuso al accionante una responsabilidad civil por el valor de USD \$46.152,74, mediante la Resolución No. 8899 de 23 de diciembre de 2016. Esta sanción tuvo origen en un examen especial realizado por la Contraloría a la Municipalidad de Chone, cuando el accionante se desempeñaba como Procurador Síndico. El Tribunal Distrital de Portoviejo rechazó la demanda y confirmó la legalidad del acto administrativo. Contra esa decisión se interpuso recurso de casación invocando las causales 2 y 5 del artículo 268 del COGEP, donde la causal 2 se refiere a cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley y la causal 5 cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo.

El recurrente alegó que la sentencia adolecía de motivación suficiente, pues el Tribunal se limitó a transcribir artículos de ley sin relacionarlos debidamente con los hechos del caso ni con la responsabilidad que se le atribuía. En particular, destacó que no se consideró que sus funciones como Procurador Síndico no incluían la ordenación de pagos ni la administración directa de recursos públicos. Finalmente, la Corte Nacional de Justicia declaró la casación de la sentencia por deficiente motivación. La Corte verificó que el Tribunal no había explicado la pertinencia de las normas invocadas ni había determinado si la conducta del accionante encuadraba realmente en las causales de responsabilidad establecidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Esta falta de motivación permitió a la Corte actuar como Tribunal de instancia.

Además, la Sala detectó un vicio de fondo: la caducidad de las facultades de la Contraloría, entre la orden de trabajo y la aprobación del informe final, así como en la notificación de la resolución de responsabilidad, se superaron los plazos previstos en los artículos 26 y 56 de la LOCGE, donde menciona que la determinación de esa responsabilidad se expedirá en un plazo de 180 días contados desde la notificación de la predeterminación. Al tratarse de un plazo de caducidad, la Contraloría perdió competencia temporal para emitir el acto, lo que vicia de nulidad todo el procedimiento. No se trata de un simple rigorismo formal, sino de una garantía para evitar que los administrados permanezcan en un estado de incertidumbre indefinida frente al poder del Estado.

En conclusión, la sentencia analizada evidencia que la Sala Especializada de la Corte Nacional resolvió: (i) Casar la sentencia del Tribunal de Portoviejo por falta de motivación; (ii) Aceptar la demanda del accionante Jhonny Eduardo Cornejo Zambrano; y (iii) Declarar la nulidad de la Resolución No. 8899, consolidando un criterio jurisprudencial que sanciona la inobservancia de los plazos de caducidad por parte de la Contraloría General del Estado y protege el derecho de los administrados a recibir decisiones judiciales debidamente motivadas.

**Tabla 2. Juicio Nro. 13802-2017-00266**

<b>SENTENCIA</b>				
<b>Accionante</b>	<b>Tipo de Sentencia</b>	<b>Numero de Sentencia</b>	<b>Fecha</b>	<b>Juez Ponente</b>
Jhonny Eduardo Cornejo Zambrano. (La Contraloría General del Estado y la Procuraduría son los demandados)	Sentencia de recurso extraordinario de casación (Aceptación del recurso y sentencia de mérito).	Juicio Nro. 13802-2017-00266	25 de marzo de 2025	Dra. Hipatia Susana Ortiz Vargas
<b>Detalles de la sentencia</b>				
<b>Antecedentes</b>	El Sr. Jhonny Eduardo Cornejo Zambrano presentó una acción subjetiva de nulidad contra la Contraloría General del Estado, sobre			

	la Resolución No. 8899 emitida el 23 de diciembre de 2016, que determinó la Responsabilidad Civil solidaria por un valor de USD \$46,152.74. El Tribunal Distrital de Portoviejo rechazó la demanda mediante auto del 17 de agosto de 2018. Frente a esta decisión, Cornejo Zambrano interpuso un recurso de casación, argumentando principalmente la falta de motivación de la sentencia.
<b>Problema Jurídico</b>	Determinar si la sentencia del Tribunal de instancia incurrió en falta de motivación (causal segunda del Art. 268 del COGEP) al no explicar la pertinencia de la normativa aplicada ni realizar un razonamiento lógico entre los hechos y las funciones del accionante como Procurador Síndico.
<b>Normas consideras</b>	Constitución de la República (Art. 76.7 literal 1, 184.1, 211, 212); COGEP (Arts. 268 casos 2 y 5, 269, 273, 300, 313); Ley Orgánica de la Contraloría (Arts. 12, 40, 44, 52, 77); Ley Orgánica de Régimen Municipal (Art. 166); Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Arts. 92, 94, 95) y precedentes de la Corte Constitucional sobre motivación (Sentencia 1158-17-EP/21).
<b>Decisión</b>	La Sala acepta el recurso de casación presentado por el accionante al justificarse el vicio de falta de motivación. En sentencia de mérito, se resuelve aceptar la demanda y declarar la nulidad del acto administrativo (Resolución No. 8899) al detectarse la caducidad de la facultad del ente de control.

**Nota.** La tabla resume de forma ordenada todo lo del juicio 13802-2017-00266. Ahí se puede ver claramente cómo la Corte Nacional analizó la falta de motivación de la sentencia de primera instancia y, además, la decisión de fondo donde se declaró la caducidad de las facultades de la Contraloría.

**Discusión:** En este caso, el resultado principal fue la nulidad del acto administrativo por dos razones que se dieron al mismo tiempo: la falta de motivación y la caducidad de la facultad de control. La Contraloría le atribuyó responsabilidad civil al funcionario, pero nunca explicó de forma concreta cuál era su relación real con la gestión de los recursos públicos. Por su parte, la sentencia de primera instancia cita varias normas, sin embargo, no desarrolla ni conecta esas normas con las funciones específicas que tenía el accionante.

Un defecto de motivación ocurre cuando la falta de motivación no es una ausencia absoluta de razonamiento. La resolución supuesta podría estar expresada. Una resolución por razonamiento supuestamente no especifica qué recursos podrían considerarse públicos ni cómo serían integrados. La resolución supuesta no incorpora ambas justificaciones. Por lo tanto, este defecto califica como una falta de justificación.

Desde el punto de vista interpretativo, esto representa una ruptura del principio de legalidad, tanto la responsabilidad administrativa como la civil requieren una correspondencia directa entre las funciones asignadas al servidor y la conducta que se le

sanciona. Cuando esa conexión no existe el procedimiento pierde legitimidad y se vuelve arbitrario. Esta situación coincide con lo que se ha analizado en el marco teórico: la potestad sancionadora de la administración no es limitada, sin embargo, no se puede extender la responsabilidad a funcionarios que no tenían la competencia ni control sobre los recursos en cuestión, hacerlo implica una expansión indebida del poder sancionador.

Por otro lado, la declaración de caducidad resulta importante, confirma que el incumplimiento de los plazos legales termina extinguiendo la competencia de la CGE. El tiempo no es un detalle formal del procedimiento, sino una garantía del debido proceso, en definitiva, este caso muestra que los vicios no fueron solo formales, se afectaron elementos estructurales: la competencia, los plazos y la motivación de los actos. Por esa razón, respetar los plazos y delimitar correctamente las responsabilidades no solo protege los derechos de los particulares, sino que también legitima la actuación del control estatal, cuando se ignoran estos límites se declara la nulidad de los actos realizados.

#### **4.3 Análisis del Juicio No. 13802-2019-00103 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional De Justicia.**

El caso No. 13802-2019-00103, resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, es un recurso de casación extraordinario presentado por la Contraloría General del Estado, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Portoviejo, que declaró la ilegalidad y la nulidad de una resolución administrativa por haber declarado administrativamente la extinción del poder sancionador del órgano de control. El enigma legal implica la interpretación de los plazos fatales del ejercicio del control por parte del estado, especialmente en el contexto de la verificación de la aprobación de auditorías y el establecimiento de responsabilidades por ello.

En los antecedentes del caso se indica que la Contraloría realizó un examen especial al Hospital del IEES de Manta, correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de julio de 2011. Como resultado de esta acción, mediante Resolución No. 40264 de 14 de junio de 2018, el ente de control confirmó una responsabilidad administrativa culposa por un valor de \$5.280 en contra del señor Gonzalo Anastacio Rodríguez Ríos, notificando dicha decisión el 30 de enero de 2019. El administrado impugnó este acto a través de una acción de plena jurisdicción y el tribunal de instancia le dio la razón, al considerar que la facultad de la Contraloría había caducado.

El recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado se fundamentó en la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos. En esencia, la Contraloría sostenía que los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) habían sido interpretados de manera errónea. Según su criterio, el plazo de un año para la aprobación de los informes, contado desde la emisión de la orden de trabajo, no constituye un plazo fatal ni provoca la caducidad de su facultad de control. Asimismo, argumentó que el plazo de siete años para determinar responsabilidades debía entenderse cumplido con la notificación de la predeterminación en el año 2015, y no con la resolución final de confirmación.

Sin embargo, el análisis efectuado por la Corte Nacional de Justicia pone en evidencia errores sustanciales cometidos por la Contraloría General del Estado en el cómputo de sus propios plazos legales. En primer lugar, la Corte advierte que la entidad incurrió en un error al ignorar el carácter fatal del plazo previsto en el artículo 26 de la LOCGE. La orden de trabajo se emitió el 13 de septiembre de 2011, por lo que el informe debía aprobarse en un año; no obstante, la CGE lo aprobó el 26 de diciembre de 2012, excediendo el límite legal. La Corte ratifica que dicho plazo es fatal y su vencimiento extingue la facultad contralora, de acuerdo con el precedente judicial obligatorio Resolución No. 10-2021.

En segundo lugar, la Corte Nacional evidencia un error en la interpretación del artículo 71 de la LOCGE respecto al momento en que se configura la caducidad de siete años. La Contraloría pretendía que el plazo se detuviera con la notificación de la predeterminación en junio de 2015, pero la sentencia aclara que la predeterminación es un acto mediante el cual el administrado ejerce su defensa y no constituye el pronunciamiento definitivo. El tribunal de casación reafirma que el plazo de siete años se contabiliza hasta la notificación de la resolución de determinación de responsabilidad, pues es el acto que pone fin al procedimiento administrativo y el que debe ser eficaz ante el administrado.

Dado que el período auditado finalizó el 31 de julio de 2011 y la resolución definitiva de confirmación solo se notificó el 30 de enero de 2019, implicó que la Contraloría tuviera más de siete años antes de actuar, con ello perdió su competencia por caducidad. Finalmente, la Corte Nacional rechazó el recurso de casación, al considerar que el Tribunal de instancia había interpretado correctamente la norma. En este caso, se refuerza el principio de seguridad jurídica y se pone un alto al ejercicio de las facultades de la Contraloría.

**Tabla 3. Juicio Nro. 13802-2019-00103**

<b>SENTENCIA</b>				
<b>Accionante</b>	<b>Tipo de Sentencia</b>	<b>Numero de Sentencia</b>	<b>Fecha</b>	<b>Juez Ponente</b>
Gonzalo Anastacio Rodríguez Ríos (En casación: Contraloría General del Estado).	Sentencia de recurso extraordinario de casación (rechazo del recurso / no casación)	Juicio No. 13802-2019-00103.	23 de agosto de 2023.	Dr. Milton Enrique Velásquez Díaz
<b>Detalles de la sentencia</b>				
<b>Antecedentes</b>	El señor Gonzalo Rodríguez Ríos interpuso una acción de plena jurisdicción contra la Contraloría General del Estado (CGE) y la Procuraduría General del Estado, para la nulidad de la Resolución N°40264, mediante el cual se confirmó una responsabilidad administrativa culposa por la suma de \$5,280,00. El Tribunal Distrital de Portoviejo acogió la demanda en 2021 y ordenó que el			

	acto fuera declarado nulo por haber operado la caducidad de la facultad sancionadora. La CGE respondió interponiendo un recurso de casación alegando la mala interpretación de la ley.
<b>Problema Jurídico</b>	Valorar si el caso mencionado contenía una mala interpretación de los preceptos de los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGGE), especialmente en el aspecto interpretativo de si el plazo de un año para la aprobación de los informes de auditoría se considera fatal y si la suspensión del plazo de prescripción de siete años ocurre por la predeterminación y/o la notificación de la resolución definitiva.
<b>Normas consideradas</b>	Constitución de la República (art. 184.1); Código Orgánico General de Procesos - COGEP (arts. 268 numeral 5, 269, 272); Código Orgánico de la Función Judicial (art. 185.1); Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (arts. 26 y 71); Código Civil (art. 7.23); Código Orgánico Administrativo (art. 101) ; y la Resolución Obligatoria No. 10-2021 de la Corte Nacional.
<b>Decisión</b>	La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo rechaza el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado. El Tribunal ratifica que el plazo del art. 26 de la LOGGE es fatal y que la caducidad de siete años (art. 71) se contabiliza hasta la notificación de la resolución de determinación y no solo hasta su emisión o predeterminación. Por tanto, no se casa la sentencia de 28 de junio de 2021.

**Nota.** La tabla resume de forma ordenada todo lo del Caso N° 13802-2019-00103. Ahí se puede ver claramente cómo la Corte Nacional de Justicia analizó los plazos críticos y las fallas de las auditorías gubernamentales en el establecimiento de restricciones en la delegación de tareas administrativas.

**Discusión:** Como principal conclusión del análisis surge la extinción de la potestad sancionadora de la Contraloría General del Estado por caducidad, debido al incumplimiento de los plazos legales para emitir y notificar el acto administrativo. Específicamente, se puede observar que la administración intentó argumentar que el plazo para que el informe fuera aprobado en un año no era de carácter fundamental, criterio rechazado por el poder judicial.

Desde un punto de vista interpretativo, el cumplimiento de la ley sobre el debido proceso no se agota en la realización de las formalidades, sino en el cumplimiento estricto de la ley como medio de defensa. El incumplimiento de los términos y plazos impuestos no es un simple acto administrativo de indiferencia, sino la vulneración de la sustentabilidad del orden jurídico. En contraste con la posición de la Contraloría, la jurisprudencia examinada confirma que la parte sancionada tiene derecho a conocer el momento jurídico en que termina la situación de incertidumbre jurídica, que es el resultado del proceso de control. Permitir que la administración mantenga procedimientos abiertos indefinidamente implica una forma de indefensión, incompatible con el orden constitucional.

Un segundo resultado relevante radica en la interpretación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el sentido de que la caducidad no se interrumpe con la simple predeterminación de responsabilidades, sino únicamente con la notificación del acto administrativo definitivo. Esto implica que la eficacia jurídica del acto constituye un elemento esencial para la validez de todo el procedimiento.

Este criterio es importante porque deja atrás una visión meramente formal del procedimiento y adopta una perspectiva garantista, la notificación deja de ser algo secundario para convertirse en el momento clave donde se concreta el derecho de defensa y la tutela judicial efectiva. En la práctica, el caso deja claro que la caducidad funciona como una función que inactiva al Estado de su ejercicio sancionador, y en este caso, el paso de varios años desde el periodo auditado sin justificación alguna no solo vulnera derechos individuales, sino que además deslegitima la actuación administrativa.

Así, podemos concluir que el propósito del control de los actos de la administración es, por un lado, reaccionar contra la ilegalidad de los actos, y, por otro, fortalecer el valor de los fines de las resoluciones, ordenando efectivamente a la administración pública actuar de manera oportuna, racional y en respeto de los derechos fundamentales.

## **CAPÍTULO V.**

### **5. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 CONCLUSIONES**

- La investigación permite concluir que, si bien la Contraloría General del Estado se encuentra constitucional y legalmente facultada para ejercer la potestad sancionadora y determinar responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal, conforme a lo dispuesto en los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el ejercicio de dicha potestad no puede concebirse como una atribución meramente técnica o discrecional. Por el contrario, cuando se trata de actuaciones que producen efectos jurídicos directos y gravosos para los administrados, estas deben llevarse a cabo con un estricto apego a los principios del debido proceso y la seguridad jurídica, recogidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución. En este orden de ideas, tanto la normativa como la doctrina coinciden en que la determinación de responsabilidades es una clara expresión del Derecho Administrativo sancionador. Por ello, exige el cumplimiento riguroso de garantías esenciales como la legalidad, la tipicidad, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa. Cuando no se respetan estos principios, se desvirtúa el verdadero propósito del control estatal y la potestad sancionadora puede convertirse en un acto arbitrario. Esto, a su vez termina debilitando la legitimidad institucional de la Contraloría General del Estado dentro del marco de un Estado constitucional de derechos y justicia.
- Del análisis del procedimiento sancionador que sigue la Contraloría General del Estado, y de los precedentes de la Corte Nacional de Justicia, se observa que existen deficiencias estructurales y repetidas en la forma de actuar de este órgano de control. Estas fallas no son menores, principalmente se advierten en la motivación insuficiente de sus resoluciones, el incumplimiento sistemático de los plazos legales y una práctica defectuosa de las notificaciones. Lejos de ser simples errores de forma, estas irregularidades constituyen vulneraciones graves al debido proceso, afectan directamente el derecho a la defensa y el principio de seguridad jurídica de los administrados. La jurisprudencia consultada es clara en este punto. La falta de una motivación adecuada, es decir, la ausencia de una conexión lógica y razonada entre los hechos probados y la aplicación de la norma ha llevado en múltiples ocasiones a la declaratoria de nulidad de actos sancionadores. Asimismo, se ha constatado que la Contraloría ha impuesto sanciones fuera de los plazos perentorios que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, lo cual genera inseguridad jurídica y termina restando legitimidad y efectividad al propio sistema de control.
- El control que ejercen la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional resulta fundamental para corregir las vulneraciones al debido proceso que comete la Contraloría General del Estado durante su procedimiento sancionador. Las sentencias que he revisado muestran claramente que cuando no se respetan las garantías procesales, no solo se afectan los derechos de las personas, sino que además se termina debilitando la propia legitimidad del sistema de control estatal. Es

preocupante ver cómo se repiten constantemente fallos que anulan resoluciones sancionadoras por problemas de motivación deficiente, fallas en las notificaciones o por no cumplir los plazos legales. Esta situación deja en evidencia la necesidad urgente de que la Contraloría adecúe sus procedimientos a los estándares constitucionales y a la jurisprudencia actual. En este contexto, el respeto al debido proceso no debe entenderse como un obstáculo al control de la gestión pública, sino como una condición indispensable para garantizar decisiones legítimas, previsibles y jurídicamente sostenibles, que fortalezcan la seguridad jurídica y la confianza de los administrados en la actuación del órgano de control.

## 5.2 RECOMENDACIONES

- En concordancia con la conclusión de que la potestad sancionadora de la Contraloría General del Estado no puede ejercerse como una atribución meramente técnica o discrecional, se recomienda la expedición de un reglamento técnico interno de carácter vinculante que reconozca expresamente a la determinación de responsabilidades como una manifestación del derecho administrativo sancionador. El citado instrumento normativo debe incluir de forma explícita y práctica las garantías esenciales del debido proceso y de la seguridad jurídica. Entre ellas destacan los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, distribución de la carga probatoria y el derecho de defensa, mediante la definición de reglas concretas y específicas aplicables en cada etapa del procedimiento sancionador. Con esta reforma se reducirían los espacios de discrecionalidad indebida, se evitarían actuaciones arbitrarias por parte de la administración y se garantizaría que el control se ejerza plenamente dentro del marco del Estado constitucional de derechos. De esta manera se fortalecería la legitimidad y la credibilidad institucional de la Contraloría General del Estado.
- Se recomienda que el legislador y la propia Contraloría General del Estado impulsen una reconfiguración integral del procedimiento sancionador desde una perspectiva garantista, mediante la implementación de un sistema tecnológico de gestión y seguimiento procesal obligatorio. Este sistema debería funcionar como una plataforma digital institucional accesible para los administrados y para los funcionarios, en la cual se registre de manera automática, ordenada y cronológica cada actuación dentro del procedimiento administrativo. En dicha plataforma, el administrado podría visualizar en tiempo real el estado de su proceso, incluyendo: la etapa en la que se encuentra, las actuaciones realizadas por la autoridad, los documentos incorporados, así como los plazos legales aplicables y su respectivo cómputo. Además, el sistema debería incorporar un mecanismo de alertas automáticas, tanto para los funcionarios como para los administrados, que notifique oportunamente el inicio, transcurso y vencimiento de los plazos procesales. Estas alertas servirían para evitar omisiones, retrasos o dilaciones que no tengan justificación, y obligarían a la administración a cumplir de forma estricta con los plazos y requisitos que marca la ley.

- Considerando el importante rol que juegan tanto la Corte Nacional de Justicia como la Corte Constitucional al momento de verificar las vulneraciones al debido proceso en los procedimientos sancionadores resulta necesario que la Contraloría General del Estado incorpore de forma obligatoria y sistemática a los precedentes jurisprudenciales relevantes en su actuación administrativa. Para conseguirlo, lo más práctico sería implementar un mecanismo interno de control jurídico que revise, antes de emitir cualquier resolución sancionadora, verifique que esta se encuentre alineada con los criterios establecidos por la jurisprudencia en materia de motivación, notificación y cumplimiento de plazos. De esta manera, no solo se evitaría la repetición de actos administrativos que luego son declarados nulos, sino que además se fomentaría dentro de la institución mayor respeto por los estándares constitucionales y jurisprudenciales. Esto contribuiría a un ejercicio del control público más eficiente, legítimo y coherente con el principio de seguridad jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales.
- Barreto, A., & Lozano, E. (2021). *Metodologías de investigación jurídica. Experiencias y desafíos del oficio de investigar en derecho*. Universidad de los Andes-Ediciones Uniandes.
- Betún, N. A. (marzo de 2025). *La falta de motivación de las resoluciones de la Contraloría General del Estado como causa de nulidad*. Obtenido de Repositorio Universidad Uniandes: <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/19077>
- Brewer Carias, A. (2005). *Derecho Administrativo sancionador*. Caracas: Jurídica Venezolana.
- Cabanelas, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. EDITORIAL HELIASTA S.R.L.
- Cassagne, J. C. (2020). *Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Montevideo-Buenos Aires.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Lexis*. Obtenido de Lexis: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia 1158-17-EP/21: Garantía de la motivación*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1158-17-ep-21-garantia-de-la-motivacion/>
- Corte Nacional de Justicia. (2024). *Resolución de Triple Reiteración No. 13*. Obtenido de <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2021/2021-12-Triple-reiteracion-contencioso-administrativa-Art-56-LOCGE.pdf>
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia (Vols. 1–3)*. Madrid: Trotta.
- Flores, Á. P. (2020). *Las recomendaciones emitidas por Contraloría General del Estado y su afectación a la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración Pública*. Obtenido de Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN: <http://hdl.handle.net/10644/7996>
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters Civitas.
- Gonzalés, J. P. (2010). *La investigación Jurídica*. Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/prelim\\_indice.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/prelim_indice.pdf)
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1997). *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana de México, S.A de C.V.
- Huamán, L. A. (2021). *LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL*. Obtenido de Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas • UNSAAC: <https://revistas.unsaac.edu.pe/index.php/RFDPC/article/view/968>
- Ibay, S. V. (2024). *Motivación de la Resolución Administrativa por sanción Pecuniaria por parte de la Contraloría General del Estado*. Obtenido de Repositorio PUCE: <https://repositorio.puce.edu.ec/items/ecf3e239-42df-4863-9f4c-fd6ef4468748>
- Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del Derecho*. México: DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1039/1.pdf>
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2002). *Lexis*. Obtenido de Lexis: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-contraloria-general-estado>
- Montesdeoca, M. V. (agosto de 2020). *La protección del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo de auditoría gubernamental realizado por la contraloría general del estado*. Obtenido de Repositorio Universidad de Otavalo: <https://repositorio.uotavalo.edu.ec/items/a0e95c71-43ec-4f63-9317-ec447fba4625>
- Moreno, H. F. (junio de 2025). *“La Vulneración Del Derecho Al Debido Proceso En La Destitución Administrativa Ordenada Por Contraloría A Autoridades De Elección Popular”*. Obtenido de Repositorio Digital UNIANDES: <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/19394>
- Plaza, A. (2019). *La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado*. Obtenido de Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar: <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6909>
- Ramírez, E. R., & Hervis, E. E. (2019). *El método estudio de caso y su significado en Chihuahua*, México: Red de Investigadores Educativos Chihuahua.

- Ratti, G. B., & Vega, J. (2025). *LA DOGMÁTICA JURÍDICA COMO TECNO-PRAXIS*. Palestra Ediciones.
- Villacres, J. M., & Pazmay, S. F. (15 de mayo de 2021). *Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador*. doi:10.23857/pc.v6i5.2751
- Witker, J. (2021). *La investigación jurídica: objeto, paradigma, método, alcance y tipos*. Revista Conrado, vol. 17, no. 78, pp. 111-124. doi:10.48048/2021.78.111-124
- Zagrebelsky, G. (2018). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trotta.