



**Boletín**   
**Administrativo**  
E c u a t o r i a n o

## **DESCARGO DE RESPONSABILIDAD**

El **Boletín Administrativo Ecuatoriano** es un documento de carácter meramente informativo, no constituye aval o asesoramiento; tampoco incluye todas las sentencias del periodo analizado, sino aquellas seleccionadas por su relevancia o innovación a criterio nuestro. Las notas al pie son propios de las sentencias, o agregados por nosotros con la finalidad de referir sentencias relacionadas.

### **CONTENIDO**

Las entidades son notificadas a través de sus órganos de recepción .....	2
Terminación anticipada de contratos de servicios ocasionales.....	2
El informe de Contraloría sí puede ser revisado por la justicia administrativa .....	3
Es necesario un acto administrativo válido para generar la afectación presupuestaria .....	3
El control de legalidad del acto que resuelve un recurso extraordinario de revisión .....	4
La carga de la prueba recae en la Contraloría General del Estado .....	5
No es necesaria la notificación de los actos de simple administración .....	5
Responsabilidad estatal por falla de servicio analiza los medios .....	6
Congruencia jurisdiccional en ordenes de reintegro .....	6
Los recursos administrativos inexistentes no interrumpen la caducidad.....	7

### **MIEMBROS**

Andrés Moreta  
Ariel Benalcázar  
Erick Mejía de la Cadena  
Israel Villacrés

Juan Francisco Cárdenas  
Mauricio Villagrán  
Paúl Vázquez Ochoa  
Steve Cueva Ortiz

#### **Más información o contactos:**

[boletinadmecuatoriano@gmail.com](mailto:boletinadmecuatoriano@gmail.com)

**Las entidades son notificadas a través de sus órganos de recepción**

<b>Juicio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ponencia</b>
17741-2016-1065	06 de mayo de 2025	Iván Larco
<p>En sentencia de mérito la Sala precisó que frente a la oposición de que no fuera el representante legal de una entidad pública quien directamente sea notificado con la recepción de pleno derecho de un contrato público, <i>“...no deja de acreditar que la entidad contratante ha recibido la notificación respectiva prevista en el artículo 81 de la LOSNCP a través de un Acto de Notificación dirigido al representante de la institución pero que operativamente fue recibido en ventanilla, más aún cuando, es el propio GAD P Morona Santiago el que acepta como entidad haber recibido esta notificación el 1 de agosto de 2013 (...)”</i> (Pt. 8.14.3.1.2).</p> <p>Lo anterior, por cuanto al ser la contratante una persona jurídica de derecho público <i>“...debe ser comprendida como una entidad conformada por diferentes órganos administrativos (principio de unidad), que se encuentra en coordinación y colaboración mutua, por lo que, un órgano integrante del GAD Provincial independientemente de la persona que la ocupe, seguirá siendo parte de la persona jurídica de derecho público.”</i> (Pt. 8.14.3.1.2.5).</p>		

**Terminación anticipada de contratos de servicios ocasionales**

<b>Juicio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ponencia</b>
09802-2016-00227	07 de mayo de 2025	Iván Larco
<p>En sentencia de mérito la Sala rechazó la demanda y ratificó la legalidad del acto administrativo que dio por terminado anticipadamente un contrato de servicios ocasionales al verificar que se cumplieron todos los elementos de validez que establece la ley; y, adicionalmente, estableció que <i>“...no nos encontramos frente a una persona que forma parte de los grupos de atención prioritaria que merezca una protección especial<sup>1</sup> por parte del ordenamiento jurídico; e imponga entonces el deber jurídico al órgano administrativo, que previo a la terminación del vínculo se pueda buscar otras alternativas menos restrictivas de los derechos”</i>. (Pt. 8.10.4.2), y que, <i>“...los contratos de servicios ocasionales no han sobrepasado la temporalidad determinada por el ordenamiento jurídico vigente al momento de terminación de la relación laboral...”</i> (Pt. 8.10.4.5.2).</p>		

<sup>1</sup> Ver entre otras, sentencia No. 2091-21-EP/24, 814-17-EP/23, 2997-19-EP/23 y otras emitidas por la Corte Constitucional ecuatoriana

**El informe de Contraloría sí puede ser revisado por la justicia administrativa**

Juicio	Fecha	Ponencia
17811-2019-01109	08 de mayo de 2025	Patricio Secaira

La Sala aceptó el recurso extraordinario de casación en contra del auto que aceptó la excepción previa de indebida acumulación de pretensiones al haber impugnado en la demanda: i) un examen de auditoría gubernamental; y, ii) una responsabilidad administrativa culposa.

Al respecto, la Sala argumentó “...que si bien, el informe de auditoría constituye un acto de simple administración, este no puede dejar de ser objeto de control por parte de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, porque forma parte del expediente administrativo que se tramitó en la Administración para concluir en el acto administrativo que a criterio de la accionante le causaría perjuicio”. (Pt. 6.3.2); y, que los actos de simple administración “...no pueden ser impugnados administrativa ni judicialmente, salvo que, habiéndose formado y exteriorizado la voluntad pública, sirvan de sustento para ella, caso en el cual el administrado podrá contradecir al acto de simple administración, pero siempre impugnando el acto administrativo”<sup>2</sup>. (Pt. 6.3.3)

**Es necesario un acto administrativo válido para generar la afectación presupuestaria**

Juicio	Fecha	Ponencia
01803-2017-00136	09 de mayo de 2025	Hipatia Ortiz

La Sala rechazó el recurso extraordinario de casación y, por tanto, quedó en firme la sentencia del TDCA que negó el pago de los servicios adicionales de transmisión y vídeo que se prestaron con posterioridad a la fecha de suscripción del acta de entrega recepción del contrato para la entrega e instalación de cámaras de videovigilancia, indicando:

*En el caso en estudio, mal se puede ordenar un pago cuyo origen no se lo ha fundado en lo que la ley expresamente dispone, quedando imposibilitada la entidad accionada de realizarlo. Los procesos de contratación pública, son procedimientos que se rigen por la normas de Derecho Público, y en especie, para contratar los servicios de transmisión y video se debió llevar adelante un procedimiento, pues una cosa es que se haya contratado la compra de cámaras, instalaciones y servicio por dos meses, contrato que como se ha probado terminó, y otra cosa es prestar el servicio de transmisión y video, sobre este último hecho, no hay documento alguno que pruebe que se llevó adelante dicho procedimiento, por lo que ejerciendo el control que le asiste a este Tribunal, y debiendo considerarse que no hay acto administrativo válido, conforme lo exige el artículo 117 del COGEP (sic) no se puede disponer dicho pago. (Pt. 7.4).*

<sup>2</sup> En la sentencia y voto salvado del juicio 17741-2015-1578 se trató al informe de la auditoría gubernamental como un “acto administrativo”.

El control de legalidad del acto que resuelve un recurso extraordinario de revisión

Juicio	Fecha	Ponencia
17811-2019-01077	13 de mayo de 2025	Iván Larco

En sentencia de mérito la Sala abordó un análisis sobre la figura del recurso extraordinario de revisión previsto en el Código Orgánico Administrativo, estableciendo, que:

*“...se realizará el control de legalidad iniciando con la actividad más reciente que es la resolución del recurso extraordinario de revisión (...) para posteriormente conforme lo ha venido realizando este Tribunal<sup>3</sup> en caso de identificarse su nulidad, continuar con el estudio (...) de las actividades que se cuestionan mediante el recurso extraordinario de revisión y las pretensiones de la actora...” (Pt. 6.11).*

Sobre la preclusión de fases indicó, que: *“...cuando la ARCOTEL en un primer momento admite el recurso; y, posteriormente lo inadmite, irrespeta el procedimiento, sus reglas de trámite y la previsibilidad/certeza con la que se debe actuar. Lo que le correspondía a la ARCOTEL en este caso es resolver el recurso extraordinario de revisión que ya fue admitido, estimándolo o desestimándolo, para tal efecto debía examinar el expediente administrativo puesto a su consideración, el recurso planteado en conjunto con la actividad de admisión”.* (Pts. 6.11.4.2.4.2)

También determinó que el recurso extraordinario de revisión **sí procede en contra de los actos administrativos dictados por la máxima autoridad<sup>4</sup>** y, específicamente en los que resuelven un recurso de apelación, dado que estos que han causado estado son el objeto de este recurso según la ley (Pts. 6.11.4.2.4.5 y ss.) y por tanto señaló, que: *“...al determinar que el acto administrativo producto del recurso de apelación no es objeto de recurso extraordinario de revisión, contraría directamente al ordenamiento jurídico; y, deja de optimizar el principio de tutela administrativa efectiva<sup>5</sup>...”.* (Pts. 6.11.4.2.4.5.3).



<sup>3</sup> Corte Nacional, “Sentencia de Casación emitida dentro del proceso 17741-2016-1149”. “Sentencia dentro del proceso 17811-2013-1930”, párrafo 7.29. “Sentencia de Casación emitida en el proceso No. 17811-2018-0087”, párrafo 3.1.2; “Sentencia No. 17811-2013-3981”, “Sentencia de casación No. 01803-2020-00265”, “Sentencia No. 17811-2015-01689”, “Sentencia No 09802-2022-01064”; “Sentencia No. 17811-2018-01798, párrafo 5.6”, “Sentencia No. 17811-2018-01730”.

<sup>4</sup> En igual sentido se pronunció la Procuraduría General del Estado en su oficio 0982 de 05 de octubre de 2018.

<sup>5</sup> Ecuador, Corte Constitucional, “Sentencia No. 986-19-JP/21”, emitida en fecha 21 de diciembre de 2021, párrafo 72

**La carga de la prueba recae en la Contraloría General del Estado**

Juicio	Fecha	Ponencia
01803-2018-00111	14 de mayo de 2025	Milton Velásquez
<p>La Sala rechazó el recurso extraordinario de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, para quien el TDCA incurrió en deficiencia motivacional al revertir la carga de la prueba de la reconsideración de la orden de reintegro en el organismo de control. Analizando el fallo inferior, la Sala <i>“...observa que, (...) la accionante contestó la orden de reintegro predeterminada en su contra, alegando que, el valor entregado en anticipo se encuentra a la fecha totalmente amortizado, sin embargo, el ente de control indicó que, la documentación al estar en copia simple y por la imposibilidad de verificar de que se trata de documentos fidedignos, afirmó que, la accionante incumplió la formalidad, por lo que, no analizó ni valoró el contenido de la prueba...”</i> (Pt. 6.9); <i>“A continuación, el Tribunal menciona que, en el informe general para el examen especial (...) se establece como primer objetivo general: “verificar la propiedad, legalidad y veracidad de las operaciones administrativas y financieras”; por lo que, para cumplir con ese objetivo, si la accionante presentó la documentación en copia simple; y lo hizo dentro del término de noventa días concedido, el ente de control debía necesariamente solicitar que presente la documentación en copia certificada u originales o incluso oficiar al Consejo de la Judicatura, entidad contratante, para que remita la documentación requerida”.</i> (Pt. 6.10).</p> <p>En respaldo a dicha posición del TDCA, la Sala precisó que: <i>“Los entes administrativos tienen la obligación de tener contacto directo con la verdad material de los hechos que componen sus distintas competencias, lo cual es diferente, a nivel jurisdiccional, en la que los jueces deben verificar la verdad procesal”</i> (6.13.1); y, que: <i>“...en el evento de que no se hubiera anexado algún documento en la fase administrativa, esta puede ser conocida en la fase jurisdiccional de control”</i> (6.13.2).</p>		

**No es necesaria la notificación de los actos de simple administración**

Juicio	Fecha	Ponencia
17811-2013-13504	19 de mayo de 2025	Ximena Velasteguí
<p>La Sala rechazó el recurso extraordinario de casación por la supuesta falta de aplicación del artículo 126 del ERJAFE acusada por el recurrente, al no haberse notificado los actos preparatorios para un proceso de supresión de partida efectuado en 2004, expresando, que: <i>“...efectivamente, todas las decisiones que pongan término a una actuación o procedimiento administrativo, deben ser notificados personalmente al interesado, por los efectos que este acto administrativo produce. Sin embargo, en el presente caso, no ocurre aquello, puesto que se tratan de actos preparatorios o de simple administración, que por los efectos que genera y para su eficacia no requiere de la notificación a los administrados, y, por tanto, resulta inaplicable lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Modernización y en los artículos 66, 125 y 126 del ERJAFE”.</i> (Pt. 8.5.12)</p>		

**Responsabilidad estatal por falla de servicio analiza los medios<sup>6</sup>**

Juicio	Fecha	Ponencia
11804-2018-00130	19 de mayo de 2025	Milton Velásquez
<p>En la sentencia de mérito, se declaró sin lugar la demanda de responsabilidad objetiva del Estado por la pérdida de inversiones en pólizas a plazo fijo -según dicen los accionantes- por la falta de control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) a una cooperativa de ahorro y crédito, que finalmente fue disuelta. La Sala justificó su decisión en que no existió falla de servicio porque: <i>“...el ejercicio de la competencia de control y su ejecución responde a circunstancias específicas, es decir, los medios para su ejercicio, previsibilidad y las circunstancias de modo, tiempo y lugar”</i>. (Pt. 7.71); y, <i>“...considerando que, en ese momento específico, la SEPS se debía encargar del control de todas las cooperativas de ahorro y crédito, segmentos 1, 2 y 3, es decir, un gran número; además, conforme el párr. 7.63 ut supra., las cooperativas tienen la posibilidad de remitir la auditoría externa anual de 3 años, por tanto, ello evidencia que, la SEPS en ese momento con los medios para su ejercicio, controló la actividad de las cooperativas dentro de un tiempo razonable”</i> (Pt. 7.72.).</p>		

**Congruencia jurisdiccional<sup>7</sup> en ordenes de reintegro**

Juicio	Fecha	Ponencia
09802-2019-01096	21 de mayo de 2025	María Cristina Terán Orbea
<p>La Sala admitió el recurso extraordinario de casación por encontrar que la sentencia recurrida incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional <i>“incongruencia frente a las partes”</i>, porque el TDCA no se pronunció respecto del argumento relevante sobre la responsabilidad subsidiaria de los accionantes ni sobre los efectos de dicha calidad (beneficio de orden y exclusión).</p> <p>Al dictar sentencia de mérito la Sala acogió el argumento expresado por ambas partes procesales en la audiencia de casación, respecto de que: <i>“...la Resolución No. 05418 de 16 de octubre del 2018, impugnada por los responsables subsidiarios, también ha sido objeto de impugnación por el responsable principal de la obligación, en la causa signada con el No. 17811-2019-01923<sup>8</sup>, donde el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en</i></p>		

<sup>6</sup> El fallo incluye un recorrido doctrinario sobre la configuración de la omisión que da lugar a la responsabilidad civil extracontractual (Pt.7.15 y ss.); también explica criterios de evaluación de las potestades discrecionales, en su característica de estar contenida en mandatos indeterminados o generales (Pt.7.38 y ss.)

<sup>7</sup> En sentencia del juicio 17811-2019-00072 se aludió expresamente al principio de congruencia jurisdiccional.

<sup>8</sup> La *ratio decidendi* del fallo dice: *“...la facultad de la Contraloría General del Estado para resolver el recurso de reconsideración de la orden de reintegro No. 1472 DPR de 04 de agosto de 2016 había caducado al momento de emitir el acto que se impugna en esta instancia judicial...”* (Pt.5.5), sin que se haya revisado el fondo del asunto por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia al conocer el recurso extraordinario de casación, dado que fue negado por error en la forma de proponerlo; bajo las mismas características encontramos a la sentencia del TDCA dentro del juicio 11802-2014-0028G. Sin embargo, este argumento fue compartido por la Sala en el caso Freire Sosa Vs CGE (01803-2019-00412), en el que se estableció que el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado produce un efecto de denegación tácita y

Quito, provincia de Pichincha en sentencia de 13 de julio del 2022 la dejó sin efecto...” (Pt. 30), y por ello, consideró que ya no existe acto administrativo sobre el cual se pueda resolver la controversia, argumentando además, que al desaparecer la responsabilidad principal lo propio sucede con la subsidiaria (Pt.31)<sup>9</sup>.

**Los recursos administrativos inexistentes no interrumpen la caducidad<sup>10</sup>**

Juicio	Fecha	Ponencia
17811-2018-00707	22 de mayo de 2025	Iván Larco

*“Delimitado aquello, para verificar si se ha configurado o no la caducidad del ejercicio de la acción este Tribunal debe centrar particularmente su atención en los presupuestos de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa que se encuentra previamente determinados en el ordenamiento jurídico que para este caso, es el artículo 306 numeral 1 del COGEP, en esa medida, se fijará en la fecha de presentación de la demanda, así como, en la fecha de emisión y notificación de las actividades impugnadas<sup>11</sup>, sin embargo, únicamente en el caso de estar frente a un acto administrativo que proviene de un procedimiento administrativo recursivo inexistente en el ordenamiento jurídico (implícita o explícitamente) deberá fijarse en la fecha de notificación del acto originario, puesto que aquel es el único que genera los efectos jurídicos<sup>12</sup>. (...)” (Pt. 6.16.4).*



no de caducidad (Pt. 4.25) pero que, en todo caso, la resolución de la reconsideración de la orden de reintegro es una obligación de la administración que por mucho que tarde en expedirse, no puede afectar el derecho del particular de cuestionarla en la vía contencioso administrativa, al momento de expedirse (Pt. 4.24), pero sin que la caducidad, sea un argumento válido por las razones que se explican en el fallo (Pts.4.17 al 4.23).

<sup>9</sup> En el sentido de aplicar el principio de “congruencia jurisdiccional” para el caso de las órdenes de reintegro (17811-2016-01706) y glosas (17811-2018-01581), se pueden revisar los indicados fallos de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

<sup>10</sup> Esta sentencia es particularmente ilustrativa porque resuelve un caso de acción subjetiva o de plena jurisdicción que ha tenido por objeto un hecho administrativo irregular o vía de hecho en el marco de un proceso expropiatorio, cuya demanda es aceptada, en la sentencia de mérito (Pt. 6.17 y ss.)

<sup>11</sup> En la sentencia dictada dentro del juicio 17741-2017-0135 la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, determinó en su punto 2.2.4. que cuando se impugnan actos administrativos conexos, el término para interponer la demanda contencioso-administrativa corren a partir del último de ellos: *“por lo que se concluye que el tiempo transcurrido entre la fecha de la última Resolución impugnada la misma que se encuentra ligada a la primera conforme quedo expuesto no ha transcurrido el termino de los 90 días que tenía para accionar conforme dispone el artículo 306 numeral 1 del COGEP como bien lo analiza el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito”.*

<sup>12</sup> Ecuador, Corte Nacional, “Sentencias de casación emitidas en los procesos No. 17811-2016-01340; y, 17811-2020-00840”. de fecha 14 de agosto de 2018 y 23 de noviembre de 2023 respectivamente