

**Challenging a reinstatement order through administrative channels:  
Analysis of its constitutionality under the principle of effective  
administrative protection in Ecuador**

**Impugnación en la vía administrativa de la orden de reintegro: Análisis  
de su constitucionalidad bajo el principio de la tutela administrativa  
efectiva en el Ecuador**

Vicuña-Pardo, Andrea Anabel  
INDEPENDIENTE  
Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador  
Ambato-Ecuador



[andreapardo-sol@hotmail.com](mailto:andreapardo-sol@hotmail.com)



<https://orcid.org/0009-0005-4181-5251>

Torres-Rubio, Aimée Patricia  
INDEPENDIENTE  
Asesor Jurídico de Procesos Legales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal  
del cantón Sucúa  
Sucúa-Ecuador



[atorres@sucua.gob.ec](mailto:atorres@sucua.gob.ec)



<https://orcid.org/0009-0007-0703-2100>

Randi-Proaño, Martín Fernando  
INDEPENDIENTE  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador  
Quito-Ecuador



[mfrandi@sri.gob.ec](mailto:mfrandi@sri.gob.ec)



<https://orcid.org/0009-0004-0283-5906>

Fechas de recepción: 28-JUL-2024 aceptación: 29-AGO-2024 publicación: 15-SEP-2024



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigat.com/>



## Resumen

El presente artículo científico aborda la constitucionalidad de la orden de reintegro en el derecho ecuatoriano, evaluando su conformidad con el principio de tutela administrativa efectiva consagrado en el artículo 76 de la Constitución. La problemática radica en la restricción del derecho de impugnación administrativa según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), que establece la irrevocabilidad administrativa de estas resoluciones, limitando así las opciones de defensa de los administrados. El objetivo es analizar la constitucionalidad de esta normativa y su armonización con el principio de tutela administrativa efectiva, basado en la jurisprudencia constitucional. La metodología empleada es cualitativa, descriptiva y documental, utilizando una revisión detallada de la legislación pertinente y jurisprudencia vinculante, seguida de una interpretación crítica de los textos legales. Los resultados subrayan que la normativa vigente vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, al restringir los medios de impugnación administrativa en casos de órdenes de reintegro, lo que obliga a los administrados a recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa, aumentando la carga procesal y temporal. Esta situación compromete la defensa de los derechos de los administrados y requiere una revisión normativa para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la tutela efectiva. Las conclusiones recomiendan la instauración de un recurso administrativo previo en estos casos, para garantizar una revisión ágil y económica, promoviendo un sistema administrativo más equitativo y eficiente.

**Palabras clave:** Derecho a recurrir; orden de reintegro; tutela judicial efectiva; impugnación administrativa; responsabilidad administrativa

## Abstract

This scientific article addresses the constitutionality of the reinstatement order in Ecuadorian law, assessing its conformity with the principle of effective administrative protection enshrined in Article 76 of the Constitution. The problem lies in the restriction of the right of administrative challenge under the Organic Law of the Comptroller General of the State (LOCGE), which establishes the administrative irrevocability of these resolutions, thus limiting the defence options of those who are administered. The objective is to analyse the constitutionality of this regulation and its harmonisation with the principle of effective administrative protection, based on constitutional jurisprudence. The methodology employed is qualitative, descriptive and documentary, using a detailed review of the relevant legislation and binding case law, followed by a critical interpretation of the legal texts. The results underline that the current regulations violate the right to effective judicial protection by restricting the means of administrative challenge in cases of reimbursement orders, which obliges those affected to resort to the contentious-administrative jurisdiction, increasing the procedural and temporal burden. This situation jeopardises the defence of the rights of those affected and requires a regulatory review to ensure the full exercise of the right to effective protection. The conclusions recommend the establishment of a prior administrative appeal in these cases, in order to guarantee an agile and economical review, promoting a more equitable and efficient administrative system.

**Keywords:** Right to appeal; reimbursement order; effective judicial protection; administrative challenge; administrative liability



## Introducción

El análisis de la constitucionalidad de la orden de reintegro en el ordenamiento jurídico ecuatoriano bajo la lente del principio de tutela administrativa efectiva genera un marcado contraste. La Constitución ecuatoriana, en su artículo 76, numeral 7m, establece la garantía del derecho a la impugnación de fallos y resoluciones en todos los procedimientos que incidan en los derechos de las personas.

Sin embargo, dentro de las determinaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), visible en sus artículos 53 y 856, se percibe la restricción a este derecho en el contexto de la orden de reintegro. Específicamente, el artículo 53 establece un trato diferenciado frente a la glosa con disposiciones distintas para la presentación de descargos, y el artículo 856 sienta la irrevocabilidad, en vía administrativa, de la resolución que decide las reconsideraciones dirigidas a la predeterminación de la orden de reintegro. Adicionalmente, se indica mecanismos como la confirmación por silencio negativo, otorgando un efecto jurídico adverso al administrado que no encuentra amparo en el derecho a la petición y al principio de motivación.

Estas estipulaciones legales parecen contraponerse a los preceptos constitucionales que consagran el derecho a la tutela administrativa efectiva. Al limitar las posibilidades de impugnación y circunscribir el recorrido de la orden de reintegro a un canal judicial marcado por la restringida y excepcional revisión, se incide en la supresión, en gran medida, de una esfera administrativa que debería ser accesible y orientada a garantizar la defensa de los derechos de los administrados. Este escenario se amplifica a la luz de los derechos al debido proceso, y más puntualmente al derecho a la motivación y a recurrir de las decisiones.

Por lo tanto, la impugnación en la vía administrativa de la orden de reintegro, tal como está construida en la normativa ecuatoriana, enfrenta un cuestionamiento respecto a su constitucionalidad, específicamente en cuanto a si resguarda adecuadamente el principio de tutela administrativa efectiva. Esta interrogante abre la puerta a una necesaria revisión de las disposiciones legales con miras a garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones en la administración pública que puedan afectar los derechos de las personas.

El objetivo general del presente artículo científico jurídico es analizar la constitucionalidad de la impugnación de la orden de reintegro en la vía administrativa en el marco del derecho ecuatoriano, enfocándose especialmente en lo prescrito por la jurisprudencia constitucional

vinculante sobre el principio de tutela administrativa efectiva. Se busca entender el alcance de la aplicación de la normativa vigente y su posible tensión con el referido principio, a fin de contribuir al fortalecimiento del estado de derecho y a la protección de los derechos de los administrados.

## Material y métodos

Para desarrollar el objetivo del artículo, se empleará una metodología de enfoque cualitativo de carácter descriptivo y documental.

En primer lugar, se realizará una revisión exhaustiva de la legislación ecuatoriana en relación a la impugnación de la orden de reintegro en la vía administrativa. Lo cual incluirá la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Constitución de la República del Ecuador. El propósito del análisis será entender la estructura normativa vigente y su aplicación en la impugnación de la orden de reintegro.

En segundo lugar, se analizará la jurisprudencia constitucional vinculante sobre el principio de tutela judicial efectiva. Para ello, se revisarán las sentencias y decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador en relación al mencionado principio. Esta revisión tiene como finalidad entender la perspectiva del máximo órgano de interpretación constitucional en cuanto a la tutela administrativa efectiva y su relación con la impugnación de la orden de reintegro.

En tercer lugar, se realizará una interpretación crítica de los textos legales y la jurisprudencia mencionada, buscando identificar posibles tensiones entre la normativa vigente y el principio de tutela administrativa efectiva.

Con base en el análisis previo, se discutirá acerca de la constitucionalidad de la impugnación de la orden de reintegro en la vía administrativa en el marco del derecho ecuatoriano.

Esta metodología permitirá cumplir el objetivo planteado en el artículo de analizar la constitucionalidad de la impugnación de la orden de reintegro dentro del marco legal ecuatoriano, tomando en cuenta el principio de tutela administrativa efectiva.

## Resultados

### La impugnación en vía administrativa



La impugnación, según Muñoz (2023) se configura como un derecho específico de los individuos para recurrir ante la justicia administrativa y cuestionar cualquier acción administrativa. Esta acción representa un nivel avanzado y adecuado en el desarrollo del derecho administrativo, ya que supone una garantía explícita para las personas en relación con las actuaciones de las administraciones públicas. Jara et.al (2024), acentúa que la impugnación denota una oposición, refutación o contradicción formal frente a los procedimientos administrativos. El objetivo de la impugnación es restaurar la legitimidad del actuar administrativo, asegurando así la plena vigencia del derecho vulnerado.

En el ámbito de la ciencia del derecho, los principios se entienden como enunciados generales que fundamentan el ordenamiento jurídico de un Estado, por lo cual deben ser considerados al crear y aplicar el derecho. En la actuación administrativa, varios de estos principios están reconocidos en el ordenamiento jurídico y se utilizan como guías en la tramitación.

En el contexto específico de la impugnación en sede administrativa, algunos principios destacados tienen incluso rango constitucional, conforme Haro & Villacrés (2021). Uno de estos es el principio del recurso legalmente previsto, el sistema de impugnación, en general, no posee vinculación constitucional. Sin embargo, bajo el criterio de Andrade (2022) existe el derecho a utilizar los recursos previstos por la ley, aunque el legislador tiene libertad para determinar su configuración, los supuestos en que procede y los requisitos formales necesarios.

En el marco constitucional, se establecen garantías que permiten a los individuos impugnar decisiones de las autoridades públicas, habilitando la posibilidad de resarcir derechos presuntamente vulnerados a través de la vía administrativa. En este contexto, la Administración Pública está obligada a resolver las peticiones formuladas por los particulares en forma de recurso Haro & Villacrés (2021). En la práctica administrativa, los mecanismos más adecuados para que la administración escuche a los administrados son los llamados reclamos y recursos administrativos, los cuales, según Rodas (2021) proceden cuando los administrados consideran que ciertas resoluciones arbitrarias o actos ilegales de las autoridades administrativas les han causado perjuicio. La doctrina ha desarrollado estos medios de impugnación, cuya aplicación en el procedimiento administrativo debe ser valorada por el legislador conforme a los parámetros de necesidad, pertinencia y conveniencia.

El reclamo administrativo por su parte consiste en un escrito formal presentado por un ciudadano ante la administración pública, mediante el cual se solicita un pronunciamiento motivado sobre un asunto específico y, generalmente, legalmente tasado. En esta línea, el reclamo es identificado como un ejercicio del derecho de petición, el cual permite al ciudadano requerir a la administración pública un pronunciamiento sobre un asunto particular y legalmente establecido (Verdezoto & Andrade, 2021). Este derecho es reconocido

explícitamente en el artículo 66, número 23 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: "El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo" (Asamblea Nacional, 2008).

En la misma línea, Andrade, Escobar & Ayala (2022) definen el recurso administrativo como el derecho específico que permite al administrado solicitar del órgano administrativo correspondiente una resolución sobre la pretensión planteada contra un acto administrativo, en defensa de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, con el objetivo de lograr su revocación, sustitución o reforma. Los recursos administrativos constituyen medios para impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con la finalidad de obtener su modificación o anulación dentro del ámbito administrativo.

Existen determinadas características que identifican a un recurso administrativo. De acuerdo con Verdezoto & Andrade (2021), el recurso administrativo se dirige exclusivamente contra actos administrativos. En este sentido, el artículo 217, numeral 1 del Código Orgánico Administrativo establece que solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, independientemente de su participación previa en el procedimiento, mediante el recurso de apelación. El recurso administrativo es un medio de defensa que se configura como una garantía de defensa que asiste a los particulares dentro de un procedimiento administrativo.

### **La responsabilidad civil y administrativa en los servidores públicos**

La Constitución en su artículo 211 otorga a la Contraloría General del Estado la función de controlar el uso de los recursos públicos y cumplir los objetivos institucionales, mientras que el artículo 212 número 2 permite determinar responsabilidades administrativas, civiles y penales. Cevallos & Mena (2023), definen la determinación de responsabilidad como un conjunto de actos administrativos destinados a establecer hechos, obligaciones y responsabilidades. En el contexto de responsabilidad civil, esto implica que la administración pública genera obligaciones hacia los particulares.

El procedimiento de determinación de responsabilidad civil, que busca resarcir perjuicios económicos al Estado, tiene naturaleza administrativa. Según Cevallos & Mena (2023), la administración actúa en ejercicio de funciones administrativas y no jurisdiccionales. La principal finalidad del procedimiento es establecer responsabilidad civil, para lo cual la Constitución, en su artículo 212 número 2, faculta a la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles.

El procedimiento de determinación de responsabilidad civil se sustenta en la potestad de la Contraloría General del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución,

para controlar los recursos estatales y de entidades jurídicas privadas que manejen fondos públicos. Esto se basa en normas constitucionales que garantizan el debido proceso. La ley vigente ha evolucionado para velar por los recursos públicos, fundamentándose en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002), que establece la necesidad de contar con informes de control, memorando resumen y predeterminación de responsabilidad civil, antes de proceder con la determinación de responsabilidad.

La determinación de responsabilidad civil parte del supuesto de que los servidores públicos realizan actividades en conformidad con el ordenamiento jurídico, pero esta presunción se rompe cuando se encuentran hallazgos que revelan vicios en esas actividades. Estos vicios, derivados de acciones u omisiones contrarias al ordenamiento jurídico, generan responsabilidad civil culposa. Según el artículo 52 de la LOCGE, la responsabilidad civil culposa conlleva una obligación indemnizatoria por el daño económico causado al Estado, calculado desde el momento en que se produjo. Esta responsabilidad se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.

Para que se configure la culpa, debe demostrarse que las acciones resultaron de impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia. En caso de actitudes negligentes, se provoca un perjuicio directo o indirecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la LOCGE, lo que establece un nexo causal de responsabilidad civil traducido en daño económico directo y cierto.

### **La orden de reintegro**

De conformidad con lo expuesto anteriormente, el mecanismo para la determinación de responsabilidad civil mediante órdenes de reintegro se activa en virtud del artículo 53 inciso 2 de la Ley Orgánica del Control General del Estado (2002). Dicho mecanismo se utiliza cuando se realiza un pago indebido, definido como cualquier desembolso efectuado sin el respaldo legal o contractual correspondiente, o cuando el beneficiario no ha entregado el bien, no ha ejecutado la obra, no ha prestado el servicio comprometido, o ha cumplido con tales obligaciones de manera solo parcial.

El proceso se inicia cuando, en el curso del análisis de los hechos efectuado por el equipo auditor, se identifican hallazgos que revelan comportamientos que implican desembolsos sin el sustento legal o contractual necesario. En el contexto de los contratos públicos, estos comportamientos incluyen la falta de entrega del bien, la no realización de la obra, la omisión en la prestación del servicio, o el cumplimiento parcial de las obligaciones contractuales (Narváez & López, 2022).

Al identificar las conductas enunciadas por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), se puede inferir que las órdenes de reintegro están orientadas a resarcir el daño económico derivado de acciones ilícitas (Narváez & López, 2022).

En cuanto al procedimiento estipulado por el artículo 53, numeral 2 de la LOCGE para determinar responsabilidad civil mediante una orden de reintegro, se emiten oficios individuales que notifican a los sujetos sobre los hechos constatados en los informes de auditoría o exámenes especiales, donde se presumen causantes de un perjuicio económico al Estado por conductas ilícitas.

Una vez notificados, existen dos posibles escenarios según lo estipulado por la LOCGE. En primer lugar, los sujetos tienen un plazo improrrogable de noventa días para realizar el reintegro. Alternativamente, durante este período, pueden solicitar la reconsideración de la orden de reintegro, formulando por escrito los fundamentos fácticos y jurídicos pertinentes, junto con las pruebas correspondientes.

La realización del reintegro implica una aceptación tácita de la responsabilidad civil; no obstante, el sujeto de responsabilidad puede optar por solicitar la reconsideración de la orden de reintegro, demostrando su desaprobación respecto a la responsabilidad civil imputada. Esto le permite presentar sus argumentos fácticos y jurídicos, así como pruebas a su favor, según lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literales b) y h) de la Constitución, facilitando la obtención de nuevos elementos de juicio que puedan esclarecer la responsabilidad civil.

La Contraloría General del Estado debe pronunciarse en un plazo de treinta días contados a partir de la recepción de la solicitud de reconsideración. La resolución emitida será definitiva, aunque se admite su impugnación en la vía contencioso-administrativa.

### **La tutela judicial efectiva**

La Constitución de Ecuador de 2008 reconoce una amplia gama de derechos fundamentales y establece medidas para su protección. A pesar de ello, el reconocimiento y las garantías de estos derechos no aseguran automáticamente su respeto y aplicación en la realidad. Esto depende de varios factores, entre ellos los procedimientos legales diseñados para abordar presuntas violaciones de derechos por parte de autoridades públicas o de particulares. En última instancia, esto se relaciona con el derecho de toda persona a una efectiva protección judicial.

El derecho a una tutela judicial efectiva es considerado fundamental y está reconocido tanto a nivel internacional como en la mayoría de los sistemas legales nacionales. Este derecho implica varios aspectos clave: acceso a la justicia, derecho a un recurso efectivo, juicio justo y debido proceso. En términos generales, se entiende como el derecho de cualquier persona

a dirigirse al órgano judicial del Estado para obtener una respuesta legalmente fundamentada a una pretensión específica, ya sea mediante una demanda o una denuncia, según la situación legal (Briones, 2019). La respuesta del órgano judicial no tiene que ser necesariamente favorable a la pretensión presentada. De esta manera, este derecho es autónomo e independiente del derecho material, permitiendo a una persona requerir al Estado la prestación del servicio de administración de justicia y obtener una sentencia definitiva, independientemente de si existe o no un derecho material.

La tutela judicial efectiva es el derecho que asegura el acceso a la justicia y a los organismos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento y protección de los derechos a través de los tribunales. En estos tribunales, se presentan diversas pretensiones o hechos para defender los intereses de las partes involucradas, buscando así una sentencia basada en derecho, que sea ejecutable de inmediato y efectiva (Ayala, 2022). Este derecho se fundamenta en los principios de igualdad, presunción de inocencia y tutela judicial efectiva. Al ser un derecho fundamental, la tutela judicial efectiva, en combinación con otros derechos, garantiza la correcta aplicación del ordenamiento legal, el acceso a una defensa contradictoria y la eficacia de la sentencia.

La tutela judicial efectiva es un Derecho universal, gratuito, imparcial y rápido. Se cumple siempre que los tribunales tomen una decisión sobre un proceso y emitan un fallo fundamentado en una causa suficientemente motivada. El respeto a todas las garantías procesales es esencial para evitar arbitrariedades por parte de los jueces y prevenir la violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva puede verse desde dos perspectivas. Por un lado, como una obligación del Estado y, más específicamente, de la Administración de justicia. Por otro, como un derecho subjetivo de cada individuo. Este derecho implica que cualquier persona pueda acceder a los órganos de administración de justicia cuando considere que uno de sus derechos fundamentales ha sido vulnerado, tanto por autoridades públicas como por particulares. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de asegurar ese acceso en condiciones óptimas.

En tal sentido, la Corte Constitucional respalda la concepción de la tutela judicial efectiva en (Sentencia No. 133-17-SEP-CC, 2017) estableciendo que “se compone de dos elementos específicos: por un lado, la capacidad de los individuos para acceder a los tribunales y, por otro, la obligación de estos órganos judiciales de adaptar sus decisiones a las particularidades de cada caso” (p.16).

La doctrina sostiene que la tutela efectiva es un derecho subjetivo que puede ser exigido frente al Estado, ya que, está regulado en la Constitución vigente en el artículo 75, dicha

norma establece que todas las personas tienen el derecho a acceder gratuitamente a los órganos de administración de justicia, los cuales deben funcionar de manera rápida, imparcial y efectiva para proteger sus derechos. Guzmán (2019) comparte esta visión y considera que “el derecho a la tutela judicial efectiva abarca varios aspectos: el acceso a los tribunales, la obtención de una sentencia basada en el derecho y congruente, la efectividad de las resoluciones judiciales y el derecho a los recursos previstos legalmente” (p.54).

Es decir, para que la tutela judicial de los derechos sea verdaderamente efectiva, es necesario garantizar la realización de otros derechos relacionados. Estos incluyen el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al debido proceso, el derecho a obtener una decisión conforme a la ley, el derecho a recurrir dicha decisión y el derecho a la ejecución de la decisión adoptada por el tribunal.

## Discusión

En la actualidad, el procedimiento de impugnación se regula de manera general por el Código Orgánico Administrativo (COA). Sin embargo, en lo que respecta a la impugnación en sede administrativa ante una determinación de responsabilidad civil, resulta relevante lo establecido por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCG). Con la entrada en vigor del COA, no se han modificado los medios de impugnación contemplados en la LOCG. Es dable señalar que dicho Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que integran el sector público.

Por ende, se infiere que el ámbito de aplicación del COA abarca a todo el sector público, según lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, que incluye a la Contraloría General del Estado, tal como estipula el numeral 3 de dicho artículo, al constituirse por mandato constitucional y formar parte del sector público, lo cual implica la aplicación de las normas del COA. No obstante, las disposiciones del COA no son aplicables al procedimiento de determinación de responsabilidad civil, siendo la LOCG la norma que regula de manera exclusiva tal procedimiento. Esto se fundamenta además en el inciso segundo del artículo 261 del COA, el cual establece expresamente que la determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos realizada por la Contraloría General del Estado se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGGE) establece dos mecanismos de indemnización, a saber, la glosa y la orden de reintegro, mediante los cuales se pueden ejercer acciones administrativas para resarcir los daños o perjuicios económicos ocasionados por servidores públicos o terceros sobre los bienes y recursos del Estado. Según el artículo

53 de esta legislación, estos mecanismos comprenden la predeterminación o glosa y el procedimiento de orden de reintegro. Ambos mecanismos persiguen el mismo objetivo: restablecer el perjuicio económico a través de la determinación de responsabilidad civil, aunque cada procedimiento tiene características distintivas. La Contraloría General del Estado, en ambos casos, manifiesta su voluntad administrativa mediante una resolución que puede confirmar o desvanecer, ya sea en su totalidad o parcialmente, la responsabilidad civil. De esta manera, se genera un acto administrativo resultante del procedimiento de glosa u orden de reintegro.

No obstante, en la práctica según la LOCGGE, el administrado únicamente puede impugnar en sede administrativa las resoluciones derivadas de procedimientos que determinan responsabilidad civil por predeterminación o glosa. En el caso de la orden de reintegro, la resolución es definitiva y solo puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, como herramienta de impugnación, se establece el recurso de revisión, que puede iniciarse de oficio o a petición del directamente afectado por las resoluciones que confirmen la responsabilidad civil, pero solo en casos de determinación de responsabilidad civil mediante glosa y no mediante orden de reintegro, es decir, cuando se atribuye responsabilidad civil por conductas lícitas y no ilícitas.

El recurso de revisión tiene un carácter excepcional y solo procede por causas específicamente determinadas por la ley. En este sentido, el artículo 60 de la LOCGGE señala ciertas causales precisas para su procedencia: cuando las resoluciones originales se hayan emitido con evidente error de hecho o de derecho que se desprenda de los documentos en el expediente o de disposiciones legales expresas; cuando se tenga conocimiento de documentos desconocidos al momento de dictar la resolución correspondiente, después de haberse expedido la determinación de responsabilidad civil culposa; cuando se haya considerado documentos falsos o nulos en la determinación de responsabilidad civil culposa, declarados en sentencia ejecutoriada, ya sea anterior o posterior a la resolución recurrida; y, cuando se establezca que uno o varios actos cometidos por los servidores públicos de la Contraloría General del Estado, tipificados como delitos y declarados en sentencia ejecutoriada, hayan mediado en la expedición de la resolución objeto de revisión.

En términos generales, se destaca que la resolución que establece una responsabilidad civil puede ser impugnada a través del recurso de revisión conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2002). No obstante, el contenido de las normas que regulan dicho recurso resulta inapropiado por diversas razones. En primer lugar, se señala la limitación respecto de la autoridad que resuelve el recurso, pues el artículo 63 establece que el Contralor General o su delegado debe emitir una resolución motivada en un plazo de sesenta días a partir de la notificación, la cual puede confirmar, revocar, modificar o sustituir la resolución original. La autoridad competente para resolver los recursos de revisión es el Contralor General o su delegado, permitiendo así la delegación de facultades.

Respecto a la limitación legal que impide impugnar una resolución que imponga responsabilidad civil mediante una orden de reintegro, se identifican dos criterios fundamentales. Primero, la ausencia de disposición legal sobre recursos no implica la indefensión de derechos ni excluye la aplicación directa de normas constitucionales. En segundo lugar, es imprescindible garantizar los derechos individuales en todo procedimiento administrativo, incluyendo mecanismos de impugnación contra resoluciones de responsabilidad civil mediante orden de reintegro.

Con base en lo expuesto, Subía (2023), sostiene que el derecho de impugnación es de configuración legal y sus determinaciones y límites dependen de la voluntad del legislador, quien podría suprimir recursos en procesos no penales sin incurrir en infracción constitucional. El debido proceso es un derecho fundamental aplicable sin restricciones a toda actuación jurisdiccional y administrativa. Dado que el Código Orgánico Administrativo (COA) regula todos los procedimientos administrativos, el proceso de determinación de responsabilidad civil, de naturaleza administrativa, debería estar regulado por dicho cuerpo legal, redundando las disposiciones de la LOCGGE.

Los mecanismos para resarcir el perjuicio económico, ya sea mediante glosa u orden de reintegro, persiguen el mismo fin indemnizatorio y requieren un mecanismo de impugnación. La revisión de las resoluciones de responsabilidad civil debe corresponder exclusivamente a la máxima autoridad del organismo de control, sin posibilidad de delegación, para asegurar el control de legalidad en la misma sede administrativa. Es relevante lo establecido en el artículo 60 de la LOCGGE, que instituye el recurso de revisión como mecanismo de impugnación administrativa, garantizando así el control de legalidad por parte de la Contraloría General del Estado. Finalmente, debido a la naturaleza ilícita de la conducta objeto de la orden de reintegro, el trámite de resolución debería ser abreviado, con un plazo de 30 días en lugar de los 90 días actualmente contemplados en los artículos 61 y 63 de la LOCGGE.

A pesar de la amplitud del COA, la determinación de responsabilidad civil derivada del control de recursos públicos, que recae en la Contraloría General del Estado, se rige exclusivamente por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGGE). Esta exclusividad no evita, sin embargo, la exposición a potenciales vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva, en particular cuando se omite reconocer medios de impugnación en procedimientos específicos, tales como la orden de reintegro.

El recurso de revisión, instaurado por el artículo 60 de la LOCGGE, se aplica exclusivamente en casos de glosa. Sus causales son estrictamente específicas, a pesar de su carácter excepcional, dicho recurso permite un control legal dentro de la misma sede administrativa. Sin embargo, la ausencia de mecanismos equivalentes en el caso de la orden de reintegro genera un vacío significativo en la protección del derecho a la tutela judicial efectiva.

La tutela judicial efectiva se manifiesta en la garantía de acceso a un recurso judicial que permita una efectiva defensa y protección de los derechos subjetivos frente a la actuación administrativa. La Corte Constitucional ha reafirmado que la falta de acceso a mecanismos idóneos de impugnación vulnera este derecho fundamental. Así, el hecho de que una resolución de orden de reintegro solo pueda ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa coloca a los administrados en una posición de desventaja frente a la carga procesal y temporal que implica agotar vías jurídicas fuera de la administración.

La limitación legal que impide la reconsideración administrativa de resoluciones basadas en la orden de reintegro sugiere una potencial violación del derecho a la tutela judicial efectiva. La exposición del administrado a una carga procesal innecesaria y la demora inherente a los trámites en la jurisdicción contencioso-administrativa atentan contra los principios de economía procesal y celeridad, pilares del derecho fundamental a un juicio justo y oportuno.

El actual esquema presenta serias restricciones a la tutela judicial efectiva en cuanto a la impugnación de resoluciones derivadas de ordenes de reintegro. La LOCGGE, al no contemplar un recurso de revisión u otro mecanismo administrativo similar para estos casos, impone al administrado la necesidad de acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este proceso adicional no solo retarda la posibilidad de obtener una resolución justa y equitativa, sino que también incrementa los costos procesales para el afectado, contraviniendo el acceso efectivo a la justicia.

Analizando el contexto completo, es indispensable que todo procedimiento administrativo, especialmente los que conllevan la imposición de responsabilidad civil, permitan un recurso de impugnación dentro de la sede administrativa. Esto no solo respeta el principio de exhaustividad administrativa, sino que también garantiza la inmediata revisión de decisiones con potenciales perjuicios económicos substanciales. La introducción de un recurso administrativo previo, incluso en los casos de orden de reintegro, permitiría el desahogo de la carga judicial en la jurisdicción contenciosa y promovería un sistema administrativo más equitativo y eficiente.

La configuración actual de la LOCGGE presenta serias vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva, principalmente debido a la ausencia de mecanismos administrativos de impugnación en casos de orden de reintegro y la delegación de resolución en los recursos de revisión. Para garantizar la efectiva protección de los derechos de los administrados, se hace imprescindible la revisión crítica de estos mecanismos y su adecuado alineamiento con los principios constitucionales y los principios rectores del derecho administrativo.

## Conclusiones



El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad civil mediante orden de reintegro presenta una notoria limitación, ya que, al no contemplar mecanismos de impugnación administrativa, obliga a los administrados a recurrir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto no solo incrementa la carga procesal y temporal, sino que vulnera principios fundamentales como la tutela judicial efectiva y la economía procesal.

El artículo 60 de la LOCGGE contempla el recurso de revisión exclusivamente para las resoluciones que determinan responsabilidad civil mediante glosa, estableciendo causales específicas para su procedencia. Sin embargo, el ámbito de aplicación restringido de este recurso deja desprotegido al administrado frente a resoluciones de orden de reintegro, evidenciando una deficiencia en el acceso a mecanismos de impugnación interna.

La omisión de un recurso administrativo previo en casos de orden de reintegro compromete seriamente el derecho a la tutela judicial efectiva, pues impone al administrado la obligación de recurrir a instancias judiciales para obtener una revisión de la decisión administrativa. La incorporación de un recurso de naturaleza administrativa para estos casos no solo garantizaría una revisión más ágil y económica, sino que también contribuiría al descongestionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, promoviendo un sistema más eficiente y equitativo.

### Referencias bibliográficas

- Arrieta, I. F., Gonzales, E. J., & Ayala, L. R. (2022). Método multicriterio neutrosófico para la evaluación del análisis jurídico doctrinario del silencio administrativo en el Código Orgánico Administrativo. *Revista Asociación Latinoamericana De Ciencias Neutrosóficas*, 179-190. Obtenido de <https://fs.unm.edu/NCML2/index.php/112/article/view/223>
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial 449*. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial Suplemento 595*. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_cge\\_23\\_ley\\_org\\_cge.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_23_ley_org_cge.pdf)
- Ayala, J. G. (2022). Vulneración al principio de la tutela judicial efectiva de los derechos, ante la ausencia de jueces especializados en propiedad intelectual en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo del Ecuador, año 2021. *Universidad Estatal Península de Santa Elena*, 86. Obtenido de <https://repositorio.upse.edu.ec/handle/46000/8599>
- Briones, N. (2019). La vulneración a la tutela judicial efectiva por la imputación incorrecta de un delito. *Dialnet*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6788151>

- Garces, X. R. (2021). Administración pública y estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador. *Universidade da Coruña*, 412. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=288370>
- Guzmán, M. (2019). El principio constitucional de la tutela judicial efectiva vulnerado por la acción de nulidad de sentencias. *Dialnet*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7049450>
- Narváez, C. R., & López, V. L. (2022). Control interno jurídico administrativo para la toma de decisiones en el sector público. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*. doi:<https://doi.org/10.46377/dilemas.v9i.2992>
- Ortega, F. J., & Manzanillas, P. L. (2023). El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisdicción administrativa y el debido proceso en Ecuador. *Revista de Derecho: Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, 64-79. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8912157>
- Rubio, S. C., Quinatoa, A. M., Chicaiza, F. P., Flores, A. L., & Castro, C. X. (2024). Silencio administrativo en el recurso de revisión y el derecho de petición en Ecuador. *Revista Lex*, 512-526. doi:<https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i25.197>
- Salas, M. F., & Salas, M. P. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Sociedad & Tecnología*, 61-75. Obtenido de <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.114>
- Sentencia No. 133-17-SEP-CC, CASO N.º 0288-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de mayo de 2017).
- Subía, K. M. (2023). La impugnación en Ecuador: Pilar esencial para la legalidad y participación ciudadana democrática. *Verdad Y Derecho. Revista Arbitrada De Ciencias Jurídicas Y Sociales*, 1-7. doi:<https://doi.org/10.62574/d1q9vx76>
- Ureña, R. F. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*. Obtenido de [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.241](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.241)
- Verdezoto, J. F., & Andrade, M. N. (2021). Ejecución del acto presunto por silencio administrativo según la legislación y la jurisprudencia Ecuatoriana. *Sociedad & Tecnología*, 13-28. doi:<https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.111>

**Conflicto de intereses:**

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

**Financiamiento:**

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

**Agradecimiento:**

N/A

**Nota:**

El artículo no es producto de una publicación anterior.



