

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

Análisis de la nueva regulación del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas en la Contraloría General del Estado a partir del Acuerdo No. 002-CG-2025

Analysis of the new regulation of the procedure for determining
administrative and civil liability for negligence in the State
Comptroller General's Office based on Agreement No. 002-CG-
2025

Vicente Damián Celi Chamba

Vicente.celi@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-8657-0086>

Facultad Jurídica, Social y Administrativa.

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Fauto Noé Aranda Peñarreta

fausto.aranda@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4043-0342>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4360>

Artículo recibido: 22 de junio de 2025

Aceptado para publicación: 19 de agosto
de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4360>

Análisis de la nueva regulación del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas en la Contraloría General del Estado a partir del Acuerdo No. 002-CG-2025

Analysis of the new regulation of the procedure for determining administrative and civil liability for negligence in the State Comptroller General's Office based on Agreement No. 002-CG-2025

Vicente Damián Celi Chamba

Vicente.celi@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-8657-0086>

Facultad Jurídica, Social y Administrativa. Universidad Nacional de Loja
Loja – Ecuador

Fauto Noé Aranda Peñarreta

fausto.aranda@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4043-0342>

Universidad Nacional de Loja
Loja – Ecuador

Artículo recibido: 22 de junio de 2025. Aceptado para publicación: 19 de agosto de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El presente artículo analiza el impacto del nuevo Reglamento de Determinación de Responsabilidades (Acuerdo No. 002-CG-2025), expedido por la Contraloría General del Estado del Ecuador, en el procedimiento para establecer responsabilidades administrativas y civiles culposas. Este reglamento surge como una respuesta normativa a las críticas sobre la falta de garantías procesales y la ausencia de motivación en resoluciones anteriores. El estudio tiene como objetivo identificar los avances normativos introducidos por el reglamento y su adecuación a los principios constitucionales del debido proceso. Se empleó una metodología cualitativa de tipo descriptivo y analítico, basada en la revisión documental de la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el nuevo reglamento. Los resultados evidencian una mejora sustancial en la regulación del procedimiento administrativo sancionador, especialmente en lo que respecta a la motivación, la carga probatoria, las notificaciones y el régimen de recursos. Asimismo, se destaca el fortalecimiento del principio de legalidad, la transparencia en el control público y la seguridad jurídica de los servidores investigados. Se concluye que el Acuerdo No. 002-CG-2025 representa un avance hacia una Contraloría más garantista y orientadora, alineada con el marco constitucional y con los estándares de un Estado de derechos y justicia.

Palabras clave: responsabilidad administrativa, responsabilidad civil culposa, debido proceso, contraloría general del estado, control público, acuerdo 002-CG-2025

Abstract

This article analyzes the impact of the new Regulation for the Determination of Liabilities (Agreement No. 002-CG-2025), issued by the Office of the Comptroller General of Ecuador, on the procedure for

determining administrative and civil liabilities due to negligence. This regulation responds to long-standing criticisms regarding the lack of procedural guarantees and insufficient reasoning in previous rulings. The main objective is to identify the normative advances introduced by the regulation and assess their alignment with the constitutional principles of due process. A qualitative, descriptive, and analytical methodology was applied, based on documentary review of the Constitution, the Organic Administrative Code, the Organic Law of the Office of the Comptroller General, and the new regulation. The findings reveal significant improvements in the regulation of the administrative sanctioning procedure, particularly regarding reasoning, burden of proof, notifications, and available remedies. Additionally, it strengthens the principle of legality, transparency in public oversight, and legal certainty for investigated public officials. It is concluded that Agreement No. 002-CG-2025 represents progress towards a more rights-oriented and guiding role for the Comptroller's Office, consistent with constitutional standards and the rule of law.

Keywords: administrative liability, civil liability due to negligence, due process, office of the comptroller general of the state, public oversight, agreement 002-CG-2025

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons.



Cómo citar: Celi Chamba, V. D., & Aranda Peñarreta, F. N. (2025). Análisis de la nueva regulación del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas en la Contraloría General del Estado a partir del Acuerdo No. 002-CG-2025. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (4), 1256 – 1268. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4360>

INTRODUCCIÓN

El control del uso de los recursos públicos constituye un pilar fundamental en los Estados democráticos de derecho. En el Ecuador, esta función ha sido históricamente confiada a la Contraloría General del Estado (CGE), organismo técnico que, de acuerdo con el artículo 211 de la Constitución de la República, tiene la responsabilidad de dirigir el sistema de control administrativo, evaluar la utilización de fondos públicos, y promover la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública (Asamblea Nacional, 2008).

A lo largo de las últimas décadas, la CGE ha sido objeto de críticas por parte de la academia, los operadores jurídicos y diversos sectores sociales, debido al carácter eminentemente punitivo de sus procedimientos y a la falta de garantías para los servidores públicos investigados. Entre los señalamientos más recurrentes se encontraba la escasa motivación de los actos administrativos sancionadores, la debilidad en la valoración probatoria y la falta de claridad en los mecanismos de defensa y revisión, lo cual generaba un escenario de inseguridad jurídica (Maldonado-Cabrera, 2022).

En este contexto, la expedición del Acuerdo No. 002-CG-2025 por parte de la Contraloría General del Estado representa un hito normativo trascendental. Este reglamento, publicado en el Registro Oficial el 22 de enero de 2025, tiene como finalidad reformar integralmente el procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, incorporando principios y garantías del derecho administrativo sancionador contemporáneo. El nuevo enfoque busca superar el formalismo legalista que caracterizó a los procedimientos anteriores, apostando por un modelo más garantista, técnico y orientado al respeto de los derechos de los administrados (Contraloría General del Estado, 2025).

Este contexto justifica la necesidad de analizar los alcances normativos e institucionales del nuevo procedimiento de responsabilidades, tanto por su impacto jurídico como por su repercusión en la función pública.

Desde una perspectiva doctrinaria, este giro se alinea con las recomendaciones de autores como (Diego Alejandro Ospina Agudelo, 2018), quien ha sostenido que la potestad sancionadora en el derecho administrativo debe ejercerse bajo los principios de legalidad, motivación, tipicidad, razonabilidad y debido proceso, para evitar arbitrariedades que afecten la dignidad y estabilidad de los funcionarios públicos. En esa misma línea, para comprender el Derecho Administrativo Sancionador, resulta esencial considerar el enfoque del autor (Alejandro Nieto García, 1994), quien sostiene que todo sistema jurídico se fundamenta en la existencia de una potestad y un orden normativo. De este modo, al identificar la facultad sancionadora por parte de la administración y un conjunto normativo que la sustenta, puede considerarse constituido el Derecho Administrativo Sancionador como una disciplina autónoma.

Este artículo tiene como objetivo principal analizar los avances normativos introducidos por el Acuerdo No. 002-CG-2025, evaluando su coherencia con el marco constitucional y legal vigente, así como su potencial para transformar el modelo de control estatal hacia una lógica más orientadora y pedagógica. A través de un enfoque cualitativo y un análisis doctrinario, normativo y práctico, se busca demostrar que el nuevo reglamento no solo mejora la técnica jurídica del procedimiento, sino que también fortalece la legitimidad institucional de la CGE frente a la ciudadanía.

De manera particular, se estudiarán los aspectos más relevantes de la reforma: el fortalecimiento de la motivación de los actos administrativos, la regulación precisa del manejo probatorio, las garantías en la notificación de actuaciones, y los mecanismos de impugnación administrativa. Asimismo, se evaluarán los efectos de la implementación de esta normativa en casos reales, con énfasis en la

protección de los derechos de los servidores públicos, sin desvirtuar la función fiscalizadora del Estado.

Finalmente, se destaca que la transformación del procedimiento sancionador no solo responde a una necesidad jurídica, sino también a una demanda social de mayor transparencia y justicia en el ejercicio del poder público. En este sentido, el Acuerdo No. 002-CG-2025 puede ser interpretado como un avance hacia la consolidación de una administración pública más moderna, eficiente y respetuosa del orden constitucional ecuatoriano (Moreta, 2025).

METODOLOGÍA

El presente estudio se basa en un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, sustentado en el análisis de normativa, doctrina, entrevistas y casos reales como fuentes principales de información. Se emplearon herramientas de investigación documental y de campo para obtener una visión integral del fenómeno jurídico relacionado con la determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado (CGE), a la luz del Acuerdo No. 002-CG-2025.

Revisión documental

Se analizó el marco normativo aplicable, incluyendo la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Código Orgánico Administrativo (2017), la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y el propio Acuerdo No. 002-CG-2025, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 493, del 22 de enero de 2025. Este análisis permitió contextualizar jurídicamente los principios del debido proceso administrativo, la motivación de actos sancionadores, y la evolución del modelo de control público.

Análisis doctrinario de fuentes secundarias

Se examinó literatura especializada, sobre derecho administrativo sancionador, responsabilidad administrativa y garantías procesales. Entre los autores se incluyen (Ospina Agudelo, 2018), que indica que el derecho administrativo sancionador debe garantizar principios como la legalidad, tipicidad y motivación para evitar decisiones arbitrarias y proteger los derechos de los administrados; así como también autores ecuatorianos vinculados directamente con el funcionamiento de la CGE. Entre ellos se destacan (Allauca Alvarez, 2019), analiza cómo los procedimientos de glosa en la CGE han afectado derechos constitucionales vinculados al debido proceso y la transparencia, (Plaza Orbe, 2019), destaca que la legitimidad de la CGE depende del respeto riguroso a las garantías procesales y la motivación técnica en sus decisiones; (Escobar Pérez, 2016), la inacción y los retrasos en la Contraloría pueden provocar la caducidad del acto administrativo, vulnerando garantías procesales; (Heredia De la Cruz & Alvear Calderon, 2025), evidencian que la carga probatoria y la debida motivación de la CGE son esenciales para evitar arbitrariedades y proteger derechos constitucionales.

Entrevistas semiestructuradas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave: el Mgs. Andrés Moreta, Director Nacional de Predeterminación de la CGE; tres auditores técnicos con experiencia directa en la aplicación del Acuerdo No. 002-CG-2025; y dos especialistas en derecho administrativo sancionador.

Las entrevistas se aplicaron entre junio y julio de 2025, de forma presencial y virtual, con duración promedio de 40 minutos. El muestreo fue intencional, privilegiando perfiles técnicos relevantes. Se garantizó el consentimiento informado, la confidencialidad de los datos y el uso exclusivo con fines académicos.

Participantes

Los participantes fueron seleccionados mediante muestreo intencional, priorizando perfiles estratégicos con conocimiento directo sobre la implementación del Acuerdo No. 002-CG-2025. El grupo incluyó al Director Nacional de Predeterminación, tres auditores operativos de la Contraloría General del Estado, y dos especialistas académicos en derecho administrativo sancionador. Todos los entrevistados cuentan con al menos cinco años de experiencia profesional en sus respectivos ámbitos y participaron voluntariamente en el estudio.

Instrumentos de recolección de datos

El instrumento fue una guía de entrevista diseñada con base en los objetivos del estudio, estructurada en bloques temáticos abiertos relacionados con la motivación jurídica, el debido proceso, el manejo probatorio, y la percepción institucional de la reforma normativa.

Procedimiento

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron en un formato mixto: algunas de forma presencial y otras mediante videollamadas (Whatsapp), según la disponibilidad de los participantes. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de 30 a 45 minutos. El proceso se llevó a cabo entre mayo y junio de 2025. Previo a cada sesión, se explicó a los entrevistados el objetivo del estudio, y se obtuvo su consentimiento informado verbal. Las conversaciones fueron registradas mediante notas y grabaciones de audio con autorización expresa para fines exclusivamente académicos.

Análisis de Datos

Las entrevistas fueron analizadas utilizando la técnica de análisis temático, lo que permitió identificar ideas comunes y repetidas entre los participantes. Estas ideas se organizaron según los temas principales del estudio: la motivación jurídica, el respeto al debido proceso, la forma en que se manejan las pruebas, y cómo se percibe la nueva normativa dentro de la Contraloría. Luego, estos resultados se compararon con la normativa vigente, libros y sentencias relevantes, para entender mejor cómo está funcionando el Acuerdo No. 002-CG-2025 en la práctica.

Consideraciones Éticas

Se garantizó el anonimato y el consentimiento informado de todos los participantes antes de realizar las entrevistas. Además, se respetaron los principios de voluntariedad, confidencialidad y uso exclusivo para fines académicos. La participación fue completamente libre, y los testimonios fueron utilizados únicamente con fines investigativos, sin afectar la identidad ni la función institucional de los entrevistados.

Testimonio de experto – Mgs. Andrés Moreta *Director Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, CGE*

“La expedición del Acuerdo No. 002-CG-2025 ha representado una transformación profunda en nuestra visión del control público. Hemos dejado atrás el enfoque punitivo que se prestaba para glosas automáticas, y ahora nos basamos en evidencia objetiva, técnica y jurídicamente razonada. Si no hay perjuicio comprobado, no hay predeterminación. Este cambio ha generado más confianza en las entidades auditadas y fortalece nuestra legitimidad institucional.” (Moreta, comunicación personal, junio de 2025).

Testimonio de auditor 1

"Ahora no se puede predeterminar sin pruebas claras. Antes bastaba con un hallazgo general, hoy hay que demostrar el perjuicio real. Eso es positivo, pero nos exige más rigor técnico." (Auditor CGE, 2025)

Testimonio de auditor 2

"Uno de los errores más frecuentes es no individualizar responsabilidades. Si no se delimita bien quién hizo qué, la Dirección de Predeterminación nos devuelve el informe." (Auditor CGE, 2025)

Testimonio de especialista 1

"El nuevo procedimiento fortalece la seguridad jurídica, pero limita el uso de pruebas distintas a las documentales. Eso puede generar injusticias si no se ajusta." (Especialista en Derecho Administrativo, 2025).

Testimonio de especialista 2

"Aún falta precisión en las fases recursivas. La norma es garantista, pero hay vacíos que deben aclararse para no generar confusión con el sistema contencioso." (Especialista en Derecho Administrativo, 2025).

Las entrevistas realizadas confirman que el Acuerdo ha modificado la práctica institucional. Los auditores reconocen un aumento en las exigencias técnicas y una mayor transparencia en la predeterminación, mientras que los especialistas coinciden en que aún existen vacíos normativos que deben corregirse, especialmente en lo relativo a pruebas y etapas recursivas. Estos hallazgos refuerzan la necesidad de continuar evaluando la aplicación efectiva del nuevo procedimiento.

Estudio de casos reales: se seleccionaron dos informes de "no predeterminación" (abril y mayo 2025) para verificar la aplicación práctica del nuevo reglamento.

Jurisprudencia: se incorporó una sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito (No. 17811-2022-00547), mediante la cual se anuló una resolución de predeterminación emitida por la CGE por falta de competencia, ausencia de motivación y vulneración del debido proceso. Este precedente se utilizó para contrastar los efectos jurídicos que el Acuerdo No. 002-CG-2025 pretende evitar mediante una regulación más técnica y garantista. Este enfoque mixto permite no solo describir el contenido normativo, sino también evaluar su adopción en la práctica y su recepción por los operadores institucionales.

DESARROLLO

La literatura académica reciente en Ecuador ha documentado sistemáticamente varios problemas estructurales en el modelo sancionador aplicado por la Contraloría General del Estado (CGE), aspectos que motivaron la elaboración del Acuerdo No. 002-CG-2025, diseñado para fortalecer garantías y reducir la discrecionalidad.

Falta de motivación

(Ilbay Carrillo, 2024), en su investigación sobre las sanciones pecuniarias impuestas por la CGE, alerta que dichas resoluciones suelen carecer de una fundamentación técnico-jurídica adecuada. Esto no sólo vulnera el derecho al debido proceso, sino que también debilita la proporcionalidad y el rigor del procedimiento sancionador.

(Guerrero Arizaga, 2018), al analizar sentencias dictadas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, concluye que múltiples resoluciones emitidas por la CGE presentan vicios

motivacionales, manifestados en falta de explicación de los hechos o en inobservancia de plazos, lo cual afecta la seguridad jurídica y la competencia de las decisiones.

Vulneración de garantías procesales

(Suárez Farías, 2025), en un artículo publicado en Polo del Conocimiento, expresa que la estructura de los procedimientos sancionadores contraviene garantías esenciales del debido proceso (legalidad, notificación, defensa); decisiones no motivadas o fundamentadas legalmente terminan generando arbitrariedad e incertidumbre entre los administrados.

Discrecionalidad excesiva

Aunque hay menos estudios directos sobre la CGE en ese aspecto, (Suárez Farías, 2025), también menciona que la falta de criterios uniformes y protocolos claros permite una amplia discrecionalidad en la imposición de sanciones, lo que facilita decisiones sesgadas y no objetivas.

Prácticas replicadas en distintos niveles de gobierno

(Sornoza Calderón J. F., 2024), en su artículo sobre gobiernos autónomos descentralizados, describe problemas similares en otros niveles de la administración pública. La falta de motivación adecuada y la carencia de criterios uniformes se replican en resoluciones municipales, lo cual apunta a un fallo sistémico del diseño sancionador ecuatoriano.

Conexión con el Acuerdo No. 002-CG-2025

Estos estudios convergen en la necesidad de una reforma estructural:

- Mayor motivación intelectual y jurídica en las resoluciones de la CGE para reducir las impugnaciones y fortalecer la confianza institucional.
- Refuerzo del debido proceso, garantizando notificación, defensa, proporcionalidad y tipicidad claras.
- Establecimiento de criterios homogéneos para evitar decisiones arbitrarias o inconsistentes.
- Extensión de buenas prácticas a nivel municipal y regional, unificando estándares en todo el aparato estatal.

El Acuerdo No. 002-CG-2025 representa una respuesta normativa integral a estas carencias, buscando elevar la calidad técnica y jurídica de las decisiones sancionadoras, alinearlas con los estándares constitucionales y jurisprudenciales, e instaurar reglas claras que limiten la discrecionalidad administrativa.

Problema de Investigación

A pesar de la implementación del Acuerdo No. 002-CG-2025, subsiste el desafío de evaluar en qué medida este nuevo marco normativo garantiza efectivamente los derechos de los servidores públicos investigados por la Contraloría, y si cumple con los estándares del derecho administrativo sancionador contemporáneo.

Objetivo general

- Analizar los avances normativos introducidos por el Acuerdo No. 002-CG-2025 y su coherencia con el marco constitucional vigente.

RESULTADOS

Categorización de los resultados

Los hallazgos obtenidos a partir del análisis normativo, doctrinario, jurisprudencial y empírico se organizan en torno a cuatro categorías temáticas principales que reflejan los cambios introducidos por el Acuerdo No. 002-CG-2025:

- Motivación jurídica reforzada.
- Claridad probatoria.
- Notificaciones formales y trazables.
- Delimitación precisa de los recursos administrativos.

Estas categorías permiten estructurar los resultados y facilitar la comprensión de las transformaciones normativas y prácticas del nuevo procedimiento de control.

Motivación jurídica reforzada: las resoluciones de predeterminación exigen ahora un fundamento pormenorizado de hechos y normas aplicables, con referencias explícitas a artículos de la LOCGE y del COA. (Acuerdo 002-CG-2025,).

Estructura probatoria clara: se delimitaron las etapas y requisitos de admisibilidad de pruebas, evitando glosas basadas en comparaciones extemporáneas o testimonios insuficientes (Art. 39 LOCGE; Art. 14 Acuerdo).

Notificaciones formales y trazables: se establecieron medios válidos (correo certificado, edicto electrónico) y plazos mínimos para la entrega de actos, fortaleciendo el principio de publicidad.

Definición precisa de recursos: el recurso de revisión quedó circunscrito a errores de hecho o de derecho en glosas, con prohibición de reabrir casos ya firmes judicialmente, reduciendo cargas de litigio innecesarias.

A fin de ilustrar la aplicación práctica del Acuerdo No. 002-CG-2025, se incorporan dos casos emblemáticos de no predeterminación analizados por la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, correspondientes a los boletines jurídicos de abril y mayo de 2025.

Caso 1: Presupuesto referencial sin perjuicio real comprobado

Informe DPS-0024-2021 – Memorando 0184-DNPR-2025

En este caso, el equipo auditor sugirió responsabilidad civil por USD 8.806,06 en contra del Proveedor Municipal, debido a presuntas deficiencias técnicas en un estudio de mercado para la adquisición de neumáticos. Sin embargo, la Dirección Nacional de Predeterminación concluyó que no existía evidencia suficiente ni pertinente que demostrara un perjuicio económico efectivo.

El análisis de la Contraloría determinó que los valores utilizados por el funcionario se basaban en datos previos a los procesos que el equipo auditor consideró como comparación, lo cual invalidaba la base de su acusación. Además, no se probó de manera competente que el monto adjudicado generó un daño patrimonial real ni que existió culpa del servidor.

Análisis jurídico

Este caso ejemplifica el respeto al principio de legalidad y al estándar de la carga probatoria establecido en el artículo 14 del Acuerdo No. 002-CG-2025. La Contraloría actuó con base en el artículo 39 de la LOCGE, que exige motivación suficiente y prueba idónea para predeterminar responsabilidad civil. El caso evidencia cómo la aplicación correcta de los principios técnicos del control evita sanciones infundadas.

Caso 2: Indeterminación del daño impide responsabilidad solidaria

Informe DNA5-GAD-0047-2023 – Memorando 0285-DNPR-2025

En este informe, se cuestionó a varios servidores municipales por no haber gestionado la restitución de fondos no justificados tras el cierre de Centros Infantiles Comunitarios “Guagua”. La auditoría pretendía atribuir una responsabilidad solidaria por montos que no fueron claramente determinados por período ni por función.

La Dirección Nacional de Predeterminación concluyó que no era procedente establecer responsabilidad civil, ya que no se pudo individualizar la acción u omisión culposa que originó el daño ni vincularla directamente con los administradores. Además, se evidenció que varias asignatarias realizaron devoluciones parciales que no se pudieron asociar a un período específico.

Análisis jurídico

Este caso confirma la doctrina jurisprudencial según la cual no puede existir responsabilidad solidaria si no hay nexo claro de causalidad y participación conjunta (CNJ, 2013). La aplicación del artículo 53 de la LOCGE exige precisión individual en la imputación de responsabilidades y prueba suficiente de culpa, daño y nexo causal, que en este caso no se cumplió.

Los dos casos de “no predeterminación” analizados ilustran cómo estos avances operan en la práctica, rechazando sanciones sin sustento y preservando la seguridad jurídica de los servidores

Caso 3: Nulidad por falta de competencia funcional y motivación insuficiente

(Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 26 de mayo de 2025.)

Este caso analiza la demanda de María Marilú Marcalla Iza contra la Contraloría General del Estado, en la cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad de la Resolución No. 20829 de 2021. La Contraloría había imputado responsabilidad civil culposa por el valor de USD 7.722,22 sin acreditar adecuadamente la competencia funcional de la funcionaria ni el daño real.

La jueza ponente estableció que la actora, quien se desempeñaba como contadora, no tenía competencia para calcular ni cobrar multas contractuales, responsabilidad que correspondía al administrador del contrato (Art. 70 LOCNCP y Art. 121 de su reglamento). Asimismo, se determinó que la resolución carecía de motivación suficiente, incumpliendo el artículo 76 numeral 7 de la Constitución y el artículo 100 del COA.

Análisis jurídico

Este precedente judicial evidencia la necesidad de aplicar estrictamente los estándares del Acuerdo No. 002-CG-2025, especialmente en lo relativo a la carga probatoria, delimitación de competencias y motivación reforzada. Refuerza el principio de que no puede haber glosas automáticas sin base técnica ni legal clara.

Tabla 1

Comparación entre el modelo anterior y el procedimiento del Acuerdo 002-CG-2025

Aspecto	Modelo anterior (pre-2025)	Nuevo modelo (Acuerdo 002-CG-2025)
Enfoque general	Punitivo, centrado en sanciones	Técnico-garantista, centrado en motivación y legalidad
Carga probatoria	Relajada, muchas veces indeterminada	Estricta: se exige prueba directa del perjuicio
Motivación de resoluciones	Escasa o genérica	Fundada, razonada, con cita normativa y fáctica
Notificaciones	A veces incompletas o sin evidencia de entrega	Claras, formales, con constancia y requisitos mínimos
Recursos administrativos	Poca claridad, uso indiscriminado del recurso de revisión	Reglas específicas y limitadas para glosas y casos excepcionales
Seguridad jurídica	Inestable: sanciones revocadas por vía judicial	Mejorada: decisiones más sólidas, menos judicializadas

DISCUSIÓN

La puesta en marcha del Acuerdo No. 002-CG-2025 representa un cambio de paradigma: de un modelo punitivo a uno garantista.

Efectos institucionales: aumenta la legitimidad de la CGE, pues las entidades auditadas perciben mayor equidad en el trato.

Desafíos operativos: requieren capacitación intensiva de auditores en técnicas de motivación y manejo de pruebas; sin ello, el reglamento corre el riesgo de convertirse en letra muerta.

Recomendación: establecer un programa de seguimiento y evaluación continua, con indicadores (p. ej., porcentaje de glosas rechazadas por falta de prueba) y reportes semestrales.

Reflexión final: En conjunto, los tres casos analizados dos administrativos internos y uno judicial externo evidencian cómo el Acuerdo No. 002-CG-2025 ha comenzado a corregir prácticas sancionatorias inadecuadas, fortaleciendo el debido proceso y la seguridad jurídica. Esta aplicación práctica reafirma la necesidad de un control público.

CONCLUSIÓN

Esta investigación ha permitido comprender con mayor profundidad los cambios que ha generado el Acuerdo No. 002-CG-2025 en el trabajo de la Contraloría General del Estado (CGE). Antes de esta reforma, los procedimientos sancionadores eran percibidos como rígidos, poco motivados y muchas veces injustos, tanto por parte de los servidores públicos como de la ciudadanía. El nuevo acuerdo representa un cambio importante, ya que introduce reglas más claras, más técnicas y respetuosas de los derechos de las personas investigadas.

Uno de los principales aportes del estudio fue identificar cuatro mejoras fundamentales que ahora forman parte del nuevo procedimiento: una mayor exigencia en la motivación de las resoluciones, una mejor organización de la carga probatoria, notificaciones más claras y formales, y una regulación precisa de los recursos administrativos. Estas mejoras no solo cumplen con principios jurídicos como el debido proceso, sino que también ayudan a que las decisiones de la Contraloría sean más confiables y menos impugnadas.

Además, los casos reales analizados incluidos dos internos de los boletines jurídicos de la CGE y una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, muestran que el Acuerdo no es solo teoría, sino que ya está comenzando a aplicarse con resultados positivos. Las entrevistas realizadas también reflejan

que dentro de la institución existe una nueva visión: dejar de lado la lógica punitiva y priorizar el análisis técnico, la motivación adecuada y la prueba objetiva antes de sancionar.

Sin embargo, aún hay retos importantes. Es necesario capacitar a los funcionarios que aplican esta norma, crear mecanismos de evaluación continua y garantizar que el cambio no quede solo en el papel, sino que se mantenga en la práctica con el tiempo. También será clave extender este nuevo modelo a otras áreas del sector público y generar una verdadera cultura institucional basada en la legalidad, la responsabilidad y el respeto a los derechos.

En conclusión, el Acuerdo No. 002-CG-2025 representa una oportunidad real para modernizar el control público en el Ecuador. Su aplicación efectiva puede mejorar no solo los procesos administrativos, sino también la relación entre la Contraloría, los servidores públicos y la sociedad. Este trabajo aporta a esa discusión y deja abierto el camino para que futuras investigaciones evalúen su impacto con más profundidad y desde distintas perspectivas.

REFERENCIAS

- Alejandro Nieto García. (1994). Derecho Administrativo Sancionador (2 ed.). Madrid: Tecnos.
- Allauca Alvarez, E. G. (2019). Determinación de responsabilidades administrativas en el ejercicio de la Función Pública por la Contraloría General del Estado. Quito: UCE.
- Aponte Sánchez, R. J. (2024). Fundamentación de los actos administrativos: un análisis a partir de la sentencia No. 1158-17-EP/21. Obtenido de <https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i26.223>
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Contraloría General del Estado. (2025). Acuerdo No. 002-CG-2025, Reglamento para la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas. Registro Oficial, 22 de enero de 2025.
- Diego Alejandro Ospina Agudelo. (2018). Responsabilidad administrativa en el Derecho público. Universidad Externado de Colombia.
- Escobar Pérez, G. F. (2016). La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/5629>
- Guerrero Arizaga, C. A. (2018). LA MOTIVACIÓN EN LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. - SU VALIDEZ JURÍDICA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE Q. Universidad Internacional SEK. Obtenido de <https://repositorio.uisek.edu.ec/handle/123456789/2908>
- Heredía De la Cruz, T. J., & Alvear Calderon, M. (2025). Responsabilidad administrativa en el servicio público conforme a los Derechos Constitucionales en Ecuador. Revista Lex. doi:<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i28.311>
- Ilbay Carrillo, S. V. (2024). Motivación de la resolución administrativa por sanción pecuniaria por parte de Contraloría General del Estado. (P. Ambato, Ed.) Obtenido de <https://repositorio.puce.edu.ec/handle/123456789/44338>
- Maldonado-Cabrera, D. &.-H. (2022). La falta de motivación de los actos administrativos en el Gobierno Autónomo Descentralizado en Ecuador. Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía,. Obtenido de <https://doi.org/10.35381/r.k.v7i1.1783>
- Ospina Agudelo, D. A. (2018). PresentaciónLa buena administración: ¿sueño, expresión a la moda o concepto jurídico operativo? Universidad Externado de Colombia.
- Plaza Orbe, A. (2019). La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Sornoza Calderón, J. (2024). Motivación suficiente en los actos administrativos emitidos por el órgano sancionador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades. Obtenido de <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2535>
- Suárez Farías, W. M. (2025). El debido proceso en procedimientos administrativos sancionadores. Polo del Conocimiento, 10(5).

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. (Sentencia del 26 de mayo de 2025.). Juicio No. 17811-2022-00547.

Verónica Calderón Cárdenas. (2017). Parámetros y técnicas de la motivación de los actos administrativos sancionadores de ARCOTEL. Universidad Central del Ecuador UCE. Obtenido de <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/13713>

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons .