

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.
Quito, D.M., 10 de noviembre de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 12 de octubre de 2023, **avoca conocimiento** del caso **22-23-CN, Consulta de Constitucionalidad de Norma.**

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de agosto de 2019, Ana Lucía Pomaquiza Hipo (“**actora**”) presentó una acción contencioso-administrativa subjetiva contra la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) y la Procuraduría General del Estado (proceso 11804-2019-00274). Impugnó una resolución administrativa confirmatoria de responsabilidad civil culposa expedida ante una solicitud de reconsideración de una orden de reintegro por USD 86 743,67¹. La actora alegó que esta se emitió extemporáneamente, cuando ya había caducado la facultad resolutoria de la CGE.
2. En sentencia del 28 de octubre de 2020, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal de Instancia**”) aceptó la acción y declaró la nulidad de la resolución administrativa confirmatoria.² La CGE interpuso recurso de casación.
3. El 27 de abril de 2023, durante la audiencia de casación, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**CNJ**” o “**Judicatura Consultante**”), de oficio, decidió suspender el proceso y presentar consulta de constitucionalidad de norma ante la Corte Constitucional, sobre el numeral 2 del artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), respecto a la garantía de defensa en el marco de la expedición de una orden de reintegro.

¹ Se habría establecido responsabilidad subsidiaria en contra de la actora, por el valor de la orden de reintegro, en calidad de jefe de contabilidad, por no haber comunicado a la autoridad la proximidad del vencimiento de una garantía bancaria por concepto de buen uso del anticipo, en el marco de un contrato de construcción en la central hidroeléctrica Chorrillos, lo que habría derivado en que la póliza venza sin poder exigir su renovación.

² Concluyó que la “Resolución [administrativa confirmatoria] ha sido emitida desbordando extensamente el plazo otorgado [...] en el Art. 53 numeral 2 de la LOCGE consecuentemente, resulta evidente que [...] CGE] ha emitido la resolución atacada después de que ha operado la caducidad de su facultad legal para hacerlo, en virtud de lo cual deviene en procedente declarar la nulidad de la misma”, pues “inobservó el trámite previo previsto en su propia ley orgánica lo que indefectiblemente derivó en una vulneración al debido proceso de la accionada quebrantando además con ello su derecho-garantía a la seguridad jurídica”.

4. El 09 de junio de 2023, fue presentada la consulta contenida en auto del 24 de mayo de 2023 y, por sorteo electrónico de esa misma fecha, el conocimiento de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el mismo día y en el despacho de la jueza ponente el 22 de junio de 2023.
5. Conforme a la certificación del 29 de junio de 2023, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se deja constancia que la causa tiene relación con la causa 31-19-AN.

2. Admisibilidad

6. De conformidad con los artículos 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”) y 142 de la LOGJCC, la consulta de norma procede cuando una autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, tenga una duda razonable sobre la constitucionalidad de la aplicación de una norma en un caso concreto por considerarla contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables.
7. En la sentencia 1-13-SCN-CC³, la Corte Constitucional determinó que la consulta de constitucionalidad de norma deberá contener: (i) identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; (ii) identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, (iii) explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.
8. En este contexto, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los referidos requisitos dentro de la presente consulta.

2.1. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta

9. La Judicatura Consultante señala que la norma objeto de consulta es el numeral 2 del artículo 53 de la LOCGE (“**normativa consultada**”), que prescribe:

³ CCE, sentencia 1-13-SCN-CC, 06 de febrero de 2013, pp. 8 y 9.

Art. 53.- Predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro.- La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.
[...]

Dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

[...]

2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.

10. En este sentido, la consulta formulada cumple con este primer requisito.

2.2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las razones por las cuales se infringieron

11. A criterio de la Judicatura Consultante, la normativa consultada infringe el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa, contenido en el literal a del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como el derecho a la buena administración.

12. En cuanto a las razones por las cuales se infringieron los derechos referidos, explica que:

La emisión de una orden de reintegro, a diferencia de la glosa, no tiene un acto de inicio ni un posterior trámite o procedimiento administrativo previo a la determinación de la responsabilidad civil y el monto a pagar. [...] Por tal consideración, la Contraloría General del Estado emite, sin procedimiento previo alguno, la orden de reintegro, en la que determina en un único acto el monto que el administrado debe erogar [...] y se] faculta a la persona que la recibió o de la cual es sujeto de la orden, a impugnar a través de la reconsideración. Este recurso le otorga 30 días a la Administración Pública para pronunciarse sobre la procedencia o no de la reconsideración para determinar si queda en firme la orden de reintegro.

13. Con base en ello, afirma que “en el procedimiento para imponer las órdenes de reintegro, no se respeta ni se cumple el derecho a la buena administración, ni al derecho a ser oído

porque no existe un procedimiento previo que permita al administrado defenderse y desvirtuar las acusaciones, multas y sanciones en su contra; solo recibe la sanción”.

14. Agrega que, entonces, toda orden de reintegro sería nula, con base en el numeral 8 del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, porque “esta causal establece que no puede existir acto administrativo únicamente originado en un acto de simple administración; es decir sin un procedimiento administrativo previo para la toma de decisiones”.
15. Por tanto, la consulta formulada cumple con este segundo requisito.

2.3. Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva del caso en concreto

16. Para la Judicatura Consultante existe relevancia de la normativa consultada en el caso concreto porque “El recurso de casación interpuesto en la especie ha invocado, entre otras disposiciones, la [... normativa consultada]” y “Se busca tutelar los derechos y garantías de las personas sujetas al pago inmediato en virtud de una orden de reintegro”.
17. Respecto a tal argumentación, esta Magistratura observa que la consulta no ofrece razones específicas que justifiquen la relevancia de la norma consultada para el caso concreto, ni cómo esta sería necesaria para la resolución de la causa o la imposibilidad de continuar con el procedimiento en caso de aplicar dichos enunciados, especialmente en el marco los argumentos, vicios y casos casacionales señalados en el recurso de casación a decidir. Así, la motivación de la Judicatura Consultante se limita a expresar criterios, en abstracto, sobre el derecho a la defensa de los sujetos —indeterminados— destinatarios de una orden de reintegro.
18. En esta línea, la Corte ya ha determinado que la obligación del juzgador consultante es motivar de manera suficiente la duda razonable de la inconstitucionalidad de la norma y la relevancia inmediata y directa en el caso concreto,⁴ cuestión que no ocurre en el presente caso. Consecuentemente, la consulta formulada *no* cumple con el tercer requisito y, por tanto, corresponde su inadmisión.

3. Decisión

19. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **INADMITIR** a

⁴ CCE, sentencia 1-13-SCN-CC, 06 de febrero de 2013, p. 6.

trámite la consulta de constitucionalidad de la norma **22-23-CN**.

- 20.** En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa, y devolver el proceso al juzgado de origen.

Documento firmado electrónicamente
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión del 10 de noviembre de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

