

## SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**Juez Ponente:** Teresa Nuques Martínez

**Caso No.** 45-21-IN

**ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**, Procurador Judicial de la abogada Esperanza Guadalupe Llori Abarca, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que adjunto. Dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada por los ciudadanos Antonella Stefania Gil Betancourt y Wilson Alfredo Cacpata Calle, encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

### I

#### DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS

Los legitimados activos demandan se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las normas previstas en el inciso tercero del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, que establecen lo siguiente:

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 71 inciso tercero: “(...) *Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes.*

Código Orgánico Administrativo, artículo 234, inciso primero: *El recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado (...)*”.

### II

#### NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

En las demandas de inconstitucionalidad se alega que las disposiciones jurídicas impugnadas vulneran las disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos 66 numeral 23, y 76 núm. 7 literal I, derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y recibir atención o respuestas motivadas; así como el derecho a la defensa, en la garantía del debido proceso respecto a la motivación.

### III ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

Los legitimados activos señalaron que las normas impugnadas “(...) *prevén la existencia de la figura jurídica del SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, cuyo efecto es que, ante la omisión de las autoridades de la administración pública de pronunciarse frente a la interposición de un recurso de revisión o extraordinario de revisión, se deberá considerar que queda en firme la resolución o acto administrativo recurrido. Es decir, se ha negado tácitamente el recurso interpuesto, por el solo transcurso del tiempo, situación que no es atribuible al recurrente, sino a la falta de la debida diligencia de la Autoridad de la administración pública (...)*”.

También argumentan: “(...) *Ha de entenderse que el derecho de petición tiene dos componentes: el primero, radica precisamente en la posibilidad de dirigir una petición a través de la presentación del recurso de revisión o del recurso extraordinario de revisión; y, el segundo, en recibir atención o respuestas motivadas. Sin embargo, por lo contemplado en las disposiciones acusadas como inconstitucionales, se vulnera el mencionado derecho al no cumplirse con el segundo momento (...)*”.

Además alegan sobre la violación al principio de progresividad: “(...) *El Estado Ecuatoriano, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, ha elevado a rango constitucional su compromiso de implementar las medidas necesarias, sean normativas, jurisprudenciales o de política pública, para garantizar la progresividad de los derechos y ha reconocido la inconstitucionalidad de cualquier medida de carácter regresivo o que disminuya el ejercicio de los derecho (...)*”.

Precisan que en sentencia Nro. T-1076/01 de la Corte Constitucional de Colombia ha previsto “(...) *El derecho de petición constituye un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, y que el mismo carecería de efectividad si se tradujera sólo en la presentación de la petición. Por el contrario, lo que le otorga efectividad al derecho es que la petición debe ser contestada en forma rápida y oportuna a quien la formula (...)*”

Para concluir, sostienen que este argumento fue desarrollado en la sentencia de la Corte Constitucional No.035-11-SEP-CC, para lo cual transcriben extractos de la misma “(...) *Las disposiciones acusadas como inconstitucionales, contravienen además el derecho al debido proceso, dentro del derecho a la defensa en la garantía según la cual las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, toda vez que, la omisión de la administración pública al no dar respuesta a las peticiones, tiene como consecuencia que la resolución original/recurrida quede firme (recurso de revisión) o se entienda desestimada (recurso extraordinario de revisión), no existiendo razonable fundamentación por parte de quien está encargado de dar respuesta. De esta*

*forma el silencio administrativo negativo no garantiza el cumplimiento del deber de la administración pública de motivar los actos, pese a que la Constitución así lo exige (...)*”.

#### IV PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES

Los accionantes, interponen acción de inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra de disposiciones de orden legal, sobre las que demandan el control formal y material del máximo órgano de control constitucional.

#### V ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales, se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión, por la vía de la supresión o corrección normativa observada o por el contrario, ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de las normas impugnadas, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Requisito básico de toda acción pública de inconstitucionalidad, contenido expresamente en el artículo 79.5.b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es señalar con “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por que considera existe una incompatibilidad normativa*” con las “*disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance*” (art. 79.5<sup>a</sup>). En la acción analizada, los legitimados activos se limitan a enlistar una parte de una disposición normativa, que consideran están en contradicción con la Constitución, sin argumentación constitucional válida.

Frente a la presente demanda planteada corresponde demostrar y recalcar la constitucionalidad de la disposición legal impugnada y, consecuentemente, el desacierto de los legitimados activos.

##### **5.1.- Supuesta vulneración del derecho de petición:**

Sobre este derecho constitucional, los accionantes refieren que “*(...) Ha de entenderse que el derecho de petición tiene dos componentes: el primero, radica precisamente en la posibilidad de dirigir una petición a través de la presentación del recurso de revisión o del recurso extraordinario de revisión; y, el segundo, en recibir atención o respuestas motivadas. Sin embargo, por lo contemplado en las disposiciones acusadas como inconstitucionales, se vulnera el mencionado derecho al no cumplirse con el segundo momento (...)*”; este análisis en definitiva no contiene los fundamentos necesarios ni las motivaciones constitucionales suficientes, conforme así se justificará.

El ámbito de aplicación de estas normas se sujeta al Derecho Administrativo, y en específico al de las reglas procedimentales aplicables para la resolución por parte de la administración pública del recurso de revisión o extraordinario de revisión. En este sentido cabe mencionar que el texto normativo impugnado reconoce la aplicación del silencio administrativo, que de ninguna manera supone la vulneración del derecho constitucional de petición, más bien la garantía de que el administrado conocerá con certeza el resultado de su reclamación administrativa cuando haya transcurrido el plazo señalado para su resolución, siempre y cuando no haya existido pronunciamiento por parte de la administración pública que conoce del recurso.

Por medio de la vigencia de las normas hoy impugnadas, que estipulan un tiempo prudencial en el cual la administración pública, deba manifestar su pronunciamiento en relación a la reclamación administrativa, se evita que exista un limbo y vacío normativo que evita que el administrado no conozca sobre el resultado de su medio de impugnación deducido, ni tampoco que existan recursos con resolución indefinida; incluso para que pueda accionar o activar otro tipo de acciones o recursos en desmedro y violación del derecho a la Tutela Judicial Efectiva constitucional.

El artículo 11 numeral 4 y 8 de la Constitución de la República, desarrolla dos de los principios del ejercicio de los derechos, el primero refiere a la restricción de las normas jurídicas sobre los derechos y garantías constitucionales; y, el segundo, sobre el desarrollo progresivo de los derechos en las normas jurídicas. Estos principios se evidencian efectivamente aplicados al aprobar el contenido de las normas objetadas como inconstitucionales. Como se argumentó en líneas precedentes, esta disposición permite el ejercicio de los derechos de los administrados que plantean un recurso como un medio legal de impugnación, y han cumplido los requisitos legales establecidos para interponer un recurso de revisión o extraordinario de revisión, a quienes se les violentaría y limitaría sus derechos al tenerlos en una incertidumbre no regulada por no existir un tiempo definido para la obtención de una respuesta por parte de la administración pública, que otorgue certeza al administrado y que le faculte acudir ante los órganos correspondientes para que siga haciendo valer sus derechos supuestamente trasgredidos, es decir, esta norma garantiza el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, sobre el Derecho a la tutela Judicial Efectiva, establecen:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

*“(...) Artículo 10.- Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José:

*“(...) Artículo 8 Garantías Judiciales.-*

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.*

**Artículo 25. Protección Judicial.-**

*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.*

Dicho esto, la figura del silencio administrativo otorga certeza al administrado sobre el resultado de su reclamación administrativa deducida una vez transcurrido el tiempo señalado en la norma para su resolución, debido a que el recurrente luego de que no haya recibido respuesta por parte de la administración pública en el tiempo establecido, conocerá cual fue la decisión adoptada sobre la impugnación del acto administrativo materia del recurso, que en este caso se entendería como desestimada, por lo tanto, es evidente que existe adecuación de la norma objetada con el derecho constitucional de petición, que al contrario se está tutelando con su vigencia.

Al respecto, es importante señalar que la Corte Constitucional sobre la relación del derecho de petición y el silencio administrativo en SENTENCIA No. 048-18-SEP-CC CASO N.ro. 0479-11-EP ha señalado:

*“(...) En esta controversia se pretende la ejecución del silencio administrativo positivo, que surge del ejercicio del derecho de petición y de la omisión de la administración pública, el mismo que se ha de presumir legítimo y ejecutivo, salvo que se trate de un acto administrativo irregular, circunstancia en la que la presunción de legitimidad se desvanece por la existencia de vicios invaliables (...)”.*<sup>1</sup>

En este sentido, observando la línea jurisprudencial de la Corte, la norma prevista en el artículo 71 inciso 3 de la Ley de la Contraloría General del Estado y del artículo 234 inciso 1 del Código Orgánico Administrativo, no trasgrede ninguna de las garantías básicas en el ejercicio del derecho a la petición, la norma impugnada no evita que los administrados concurren ante los tribunales y/o ante la administración pública, al contrario salvaguarda esta facultad, además permite que conozcan el resultado de su reclamación, luego de transcurrido el tiempo sin resolver su recurso, es ilógico y

---

<sup>1</sup> Sentencia No. 048-18-SEP-CC de la Corte Constitucional Caso No. 0479-11-EP

poco sustentado sostener que esta figura del silencio administrativo ampliamente reconocida, trasgrede el derecho constitucional de petición.

Eduardo García, citado por Pablo Castañeda, en el artículo “Antecedentes del Silencio Administrativo”, sobre el silencio administrativo negativo define:

*“(...) El silencio negativo: “no es un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio sino, precisamente, lo contrario. La ausencia de toda actividad volitiva de la Administración”, la ley no suple la voluntad de la Administración, sino que esa voluntad queda inexistente, siendo el silencio administrativo una: “mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales dirigida a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional”.*

*El silencio administrativo negativo no pone fin al procedimiento iniciado por la petición del administrado, lo deja sin respuesta y sin alteración alguna a su esfera de derechos. Posterior a la institucionalización del silencio negativo, nace una forma diferente de interpretar el silencio de la Administración (...).<sup>2</sup>*

Entonces, estas normas no tienen un vicio determinable que haga presumir que violan el derecho de petición, en lo concerniente a recibir una respuesta de parte de la administración; al contrario, la norma permite tener certeza del resultado para el administrado, que en este caso se entenderá desestimado.

Esta norma no es discriminatoria y atiende el derecho de la igualdad formal, precisada en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, de la siguiente manera:

*“(...) Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (...)*”

*Acotando lo señalado, la Corte Constitucional haciendo un análisis y desarrollo de este derecho, en sentencia No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP, citando a la sentencia No. 002-13-SEP-CC precisó:*

*“(...) Es importante resaltar que la Constitución de Montecristi marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que constituye un avance importante del Estado constitucional de derechos y justicia que pretende expandir el contenido tradicional de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones*

---

<sup>2</sup> García, E. En Castañeda P. (2018). *Antecedentes del Silencio Administrativo*. Recuperado el 23 de julio de 2021 de <https://www.derechoecuador.com/antecedentes-del-silencio-administrativo>

*reales de existencia y que justifican un tratamiento jurídico diferente, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.*

*En este sentido, la Corte Constitucional señaló mediante la sentencia No. 002-13-SEP-CC, que: "Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones... (...)"*.<sup>3</sup>

Complementando, es preciso recordar que en varias sentencias constitucionales, la Corte ya se ha pronunciado en lo referente al concepto de igualdad, en la sentencia No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA acumulados, en el párrafo 2 de la página 47, explica lo pertinente:

*"(...) Esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el concepto de igualdad no significa una igualdad de trato uniforme, sino más bien un trato igual en situaciones idénticas y un trato diferente en situaciones diversas, añadiendo que dentro del ordenamiento jurídico existen disposiciones legales cuya aplicación se ha establecido previamente para hechos fácticos y actores sociales concretos. (...)"*<sup>4</sup>

En la sentencia No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN, en la página 13, párrafo 2, determina;

*"(...) Dentro de la configuración normativa del derecho a la igualdad nos podemos encontrar con dos dimensiones: la denominada igualdad jurídica o formal y la igualdad de hecho o material. La primera de las mencionadas hace referencia a la igualdad ante la ley, es decir una igualdad en cuanto a la configuración y aplicación de normativa jurídica, mientras que la segunda hará referencia a las particularidades de los sujetos, grupos o colectivos, quienes deben ser tratados de manera igualitaria si se encuentran dentro de circunstancias fácticas similares, prohibiéndose cualquier acto discriminatorio. (...)"*<sup>5</sup>

En el párrafo 2 de la página 19 de la sentencia No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP, la Corte Constitucional manifestó:

*"(...) [L]a igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios mientras que la igualdad material se refiere a real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley,*

---

3 Sentencia de la Corte Constitucional No. 344-16-SEP-CC, caso No. 1180-10-EP

4 Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-14-SIN-CC de fecha 18 de agosto de 2014 sobre el caso 0056-12-IN y 003-12-IA

5 Sentencia de la Corte Constitucional No. 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016 sobre el caso 0090-15-IN

*con el objetivo de evitar injusticias. (...)"*<sup>6</sup>

La igualdad formal conocida también como igualdad ante la ley, se distingue de la igualdad material o igualdad real, si bien ambos tipos de igualdad establecen la comparación de ciertas características para establecer su aplicación; difieren en los efectos, la igualdad formal se enfoca en la restricción de discriminación; mientras que, la igualdad material respeta las diferencias.

Como resultado de la facultad normativa, el legislador de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Constitución, ha adecuado formal y materialmente el artículo 71 inciso 3 de la Ley de la Contraloría General del Estado y el 234 inciso 1 del Código Orgánico Administrativo para salvaguardar el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el Derecho de Petición, porque estas leyes permiten tener certeza al administrado sobre el resultado de la interposición de los recursos planteados una vez que haya transcurrido el plazo determinado en la norma, cuando estos medios de impugnación no se han resuelto por parte de la administración pública, lo que efectivamente les permitirá acudir ante los órganos correspondientes y no dejarles en la indefensión.

El texto del artículo 71 inciso 3 de la Ley de la Contraloría General del Estado y el 234 inciso 1 del Código Orgánico Administrativo, tienen una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y Derecho de Petición, es más, responden al principio de progresividad de estos derechos, determinando así la compatibilidad normativa con las disposiciones constitucionales.

## **5.2.-Sobre el contenido de la Sentencia No. 035-11-SEP-CC de la Corte Constitucional**

Los legitimados activos, en la demanda formulada, citando algunas partes de esta Sentencia señalan lo siguiente:

*“(...) Las disposiciones acusadas como inconstitucionales, contravienen además el derecho al debido proceso, dentro del derecho a la defensa en la garantía según la cual las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, toda vez que, la omisión de la administración pública al no dar respuesta a las peticiones, tiene como consecuencia que la resolución original/recurrida quede firme (recurso de revisión) o se entienda desestimada (recurso extraordinario de revisión), no existiendo razonable fundamentación por parte de quien está encargado de dar respuesta. De esta forma el silencio administrativo negativo no garantiza el cumplimiento del deber de la administración pública de motivar los actos, pese a que la Constitución así lo exige (...).”*

Nuestro ordenamiento jurídico que nace de la Constitución de la República y de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, establece cuando las resoluciones de los más altos Tribunales tanto de la Justicia Ordinaria como de la Justicia Constitucional pueden llegar a convertirse en jurisprudencias vinculantes y de cumplimiento obligatorio para los Jueces en casos

---

<sup>6</sup> Sentencia de la Corte Constitucional No. 16-SEP-CC, Caso 0813-13-EP

análogos. La Corte Constitucional tiene la potestad de dictar el precedente constitucional y en los casos que seleccione para su revisión conforme lo determina el artículo 25 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecer cuales tienen un efecto erga omnes, así lo ha establecido en la Sentencia No. 001-10-POJ-CC, Caso N° 0999-09-JP, donde se establece la creación de “líneas jurisprudenciales en determinados escenarios constitucionales”. Los precedentes permiten definir aquellos lineamientos que serán obligatorios para resolver posteriores casos análogos a partir de las definiciones fijadas en aquella sentencia. El precedente se convierte en un instrumento que permite resolver problemas jurídicos iguales planteados en otras acciones.

Por tal razón; resulta evidente que el desarrollo de jurisprudencia constitucional es una competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

Analizado lo dicho, se hace importante señalar que la sentencia referida por la parte accionante, no tiene ningún efecto vinculante, la Corte Constitucional en los fallos que dicta, determina cuando una sentencia tiene efectos erga omnes, o inter pares.

La emisión de precedentes constitucionales, constituye una competencia exclusiva de la Corte Constitucional, entonces, la sentencia que sirve de base al accionante para la formulación de su argumento de inconstitucionalidad, es claro que su alcance es inter partes, más aún cuando se trata de una sentencia de acción extraordinaria de protección.

## VI PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

La Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa, ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente, el inciso tercero del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, a las disposiciones constitucionales.

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

**Principio de Control integral:** determinándose el estudio de la problematización fáctica, en el contexto de toda la normativa del inciso tercero del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo.

**Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas:** Bajo la presunción de actuación legítima del órgano de legislación.

**Principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico:** Las normas

impugnadas gozan de eficacia jurídica.

**Principio de Configuración de la unidad normativa:** Las disposiciones previstas en el inciso tercero del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo es un todo normativo, que dispone en armonía con la Constitución, conformando una unidad normativa incluso con otros cuerpos legislativos.

**Principio Indubio pro-legislatore:** en la consideración de la legitimidad de la actuación legislativa.

## VII PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; demostrado que ha sido, las pretendidas acciones de inconstitucionalidad carecen de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicito que en sentencia se sirva desechar la demanda, declararlas improcedentes y ordenar su inmediato archivo.

## VIII AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo a los patrocinadores Institucionales Jaime Muñoz, Mario Borbua y Edgar Lagla para que presenten los escritos que estimen necesarios en la presente acción.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en el correo electrónico: [asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec](mailto:asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec).

En mi condición de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional.

**Abg. Santiago Salazar Armijos**  
**Mat. 11270 CAP**