

Caso No. 982-16-EP

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

JUEZA PONENTE: Dra. Teresa Nuques Martínez

ISAURO ANTONIO BORRERO SALGADO, ROY DAVID FALLER TINOCO, Y FERNANDO MAURICIO GUERRERO RÍOS (Ponente), Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, provincia de Loja, en la Acción Extraordinaria de Protección No. 982-16-EP, presentada por el Dr. Carlos Pólit Faggioni, entonces Contralor General del Estado (entregado el 21 de diciembre de 2020), en contra del auto de inadmisión del recurso emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de abril, las 14h42, dentro del juicio No. 17741-2015-0275, correspondiente a la causa contencioso administrativa No 11803-2014-00102, ante usted con todo respeto comparecemos y manifestamos:

1.- El texto de la acción extraordinaria de protección, encamina su argumento jurídico a desvirtuar el contenido del auto recurrido, atribuyéndole los siguientes vicios: a) Violación al debido proceso en la garantía de la motivación; b) Violación al derecho a la seguridad jurídica; y, c) El derecho a la tutela judicial efectiva. No obstante de no atacar de forma directa el contenido de la sentencia emitida por este Tribunal, constituye esta una oportunidad para esclarecer al Máximo Órgano de Justicia y Control Constitucional que nuestra actuación ha respetado de manera estricta las máximas constitucionales, legales y procesales.

2.- El derecho a la seguridad jurídica constituye la tutela y la confianza ciudadana de que el Estado respetará los derechos determinados de forma pública y previa en la Constitución y la Ley, los que deben ser aplicados de manera principal por quienes poseemos la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La prerrogativa jurisdiccional comporta la defensa de los derechos ciudadanos en apego irrestricto a lo que determina la norma y a la interpretación que favorezca su efectiva vigencia.

El Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este derecho contiene dos principales elementos el respeto al principio de legalidad; y, el orden jerárquico de aplicación de las normas; en lo que corresponde al primer elemento debe entenderse que las actuaciones del poder público se enmarcan rigurosamente en los términos que la ley autoriza o faculta, ya que la potestad administrativa no puede rebasar los límites determinados en la norma; respecto de segundo corresponde a las autoridades públicas la aplicación de la Constitución y luego, en su orden: los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

3.- Este Tribunal en la sentencia emitida en la causa No. 11803-2014-0102, aceptó la demanda y declaró que la facultad que correspondía a la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidad civil culposa ha caducado; como consecuencia de lo dicho, se declaró nula la Resolución emitida por el Subcontralor del Estado Encargado No. 3322 de 2014, de 30 de enero de 2014, notificada al actor el 18 de marzo de 2014, con la cual se confirmó la sanción pecuniaria por US \$ 5.280,00, en contra del Dr. Franklin Napoleón Delgado Tello.

Para la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, los Juzgadores verificaron que la resolución de determinación cuestionada No. 3322 de 2014, de 30 de enero de 2014, con la cual se confirmó la sanción pecuniaria impuesta al actor por US \$ 5.280,00, le fue notificada al accionante el 18 de marzo de 2014. El Informe General al examen especial "Al cumplimiento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en lo referente al incremento de remuneraciones, unificación y homologación salarial, reclutamiento y contratación de personal y contratación colectiva", correspondía al período que va desde 06 de octubre de 2003 hasta el 30 de junio de 2006. En relación a la oportunidad que tenía el Ente de Control pronunciarse, el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGE), vigente a la fecha del examen especial, preceptuaba: "Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para DETERMINAR RESPONSABILIDADES, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos" (Mayúsculas fuera de texto original). Como se puede apreciar sin dificultad alguna, las actividades o actos cuestionados por el acto administrativo impugnado correspondió a aquellos que se produjeron dentro del período examinado, esto es desde 06 de octubre de 2003 hasta el 30 de junio de 2006; por lo que la Contraloría General del Estado determinó la responsabilidad administrativa culposa superando el plazo de cinco años que otorgaba la norma, ya que la Resolución de determinación de responsabilidad se emitió el 30 de enero de 2014 y se notificó al administrado el 18 de marzo del mismo año, en relación a la competencia en razón del tiempo de la autoridad administrativa, el Tribunal señala en su sentencia:

"El hecho de que haya transcurrido el tiempo más allá de lo que prescribe la ley, precluye la competencia del órgano de control para pronunciarse sobre los actos cuestionados, es decir, pierde competencia para determinar responsabilidades. En este contexto, la resolución impugnada adolece de vicios de nulidad, puesto que se ha verificado la incompetencia del funcionario o servidor para dictar la resolución, incumplimiento éste que causó gravamen irreparable e influyó en la decisión administrativa adoptada, configurándose de esta forma la causa de nulidad establecida en el literal a) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa".

4.- La legitimada activa dentro de la causa 11803-2014-0102, en su alegato hizo referencia a la disposición del artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades, con respecto a la interrupción de la caducidad. Dicha norma reglamentaria se oponía a la Ley puesto que en el Art. 71 de la LOGE, no prevé la figura de interrupción de la caducidad, de otra forma el Ente de Control tendría facultades para emitir resoluciones de determinación de responsabilidades en cualquier

momento, sin límite de tiempo. La referida interrupción no consta en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Las juezas y jueces de la jurisdicción contencioso administrativa, que realizamos control de legalidad, tenemos el deber de aplicar la supremacía constitucional y legal, según lo ordena la Constitución de la República. En mérito a lo establecido en el artículo 425 de la Carta Magna, los reglamentos tienen una jerarquía inferior a las leyes orgánicas, como consecuencia de aquello, la interrupción de la caducidad reglada en el citado reglamento resultaba improcedente; más aún cuando dicha norma fue eliminada en el vigente Reglamento de Responsabilidades. Este tema ha sido ampliamente superado por la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia. Además, resulta incomprensible que el Ente de Control persista en negar que ha operado la caducidad, afirmación que se torna contradictoria, ya que el en la sentencia se destaca lo siguiente:

<<Además a fs. 52, se encuentra copia certificada del memorando No. MZ-03RA-2013-DIRES, de fecha 18 de marzo de 2013, mediante el cual una Especialista Técnico en Auditoría A, de la Contraloría General del Estado se dirige a la Directora de Responsabilidades expresando lo siguiente “A la fecha en que se analiza el expediente en referencia, se indica que el mismo consta de 2 fojas, evidenciando la no existencia de contestación alguna a la predeterminación de responsabilidades que fue comunicada el 25 de agosto de 2011, por lo que, al haber transcurrido más de cinco años ha operado la caducidad de la facultad del Ente de Control para pronunciarse sobre las actividades que dieron lugar a la deficiencia administrativa, de conformidad a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; razón por la cual se emite la respectiva Resolución en Rebellía-Caducidad”>>.

5.- El artículo 226 de la Ley Suprema consagra el principio de legalidad (o de limitación positiva de las competencias administrativas) al disponer que las instituciones del Estado, así como sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal deben ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Actuar fuera del tiempo que establece la norma, configura las causales de nulidad establecidas en la Ley de la Jurisdicción contencioso Administrativa, aplicable al caso, al haberse emitido un acto administrativo por una autoridad incompetente en razón del tiempo y por haber incurrido en la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución, lo que causa un gravamen irreparable e influyen en la decisión de la causa.

La Corte Constitucional del Ecuador, en relación a la actuación inoportuna de la Contraloría General del Estado, ha señalado que “Una vez correlacionados los razonamientos de la sentencia impugnada con el contenido de la norma jurídica, es evidente para este máximo organismo de administración de justicia constitucional que la sala de casación, en ejercicio de su potestad de control de legalidad, emitió un criterio judicial en estricto apego al contenido en el artículo 26 -en ese entonces vigente- de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, puesto que, al determinar que las actuaciones de la entidad pública de control deben ejecutarse dentro del plazo previamente establecido en la Ley pertinente, tutelaron la vigencia del derecho constitucional a la

seguridad jurídica, en razón que garantizaron la previsibilidad de las actuaciones del ente de control, al asegurar que observaron la normativa previa, clara y pública, establecida en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Sentencia 157-18-SEP-CC del 25 de abril del 2018. Caso Nro. 1897-17-EP). Con cuenta a lo expuesto, el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo fatal restringido, que determinó la caducidad de la facultad de control de la Contraloría General del Estado; actuar fuera de los plazos fijados en la ley desborda la facultad del Órgano Técnico de Control y transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

Con respecto al derecho de protección a la seguridad jurídica, el máximo Órgano de justicia Constitucional, en su jurisprudencia, enseña: <<...En este contexto, la Corte Constitucional reitera la relevancia que tiene para nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, pues a través de este derecho se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, en tanto se garantiza a las personas que toda actuación se efectuará, precisamente, acorde a la Constitución de la República y a una normativa previamente establecida, que será aplicada por parte de las autoridades competentes para el efecto... El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, a través del respeto a la Constitución de la República como la Norma Suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, así como también mediante la aplicación de la normativa correspondiente a cada hecho concreto. Conforme lo prescribe el artículo 82 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica tiene una doble dimensión: por un lado, cuando se garantiza a este mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en la Constitución de la República, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y, por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican normas previas, claras y públicas... La Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia No. 120-14-SEP-CC, caso No. 1663-11-EP, determinó sobre la seguridad jurídica, lo siguiente: “...este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente...”>> (Sentencia No. 157-18-SEP-CC, Caso No. 1897-17-EP, de 25 de abril de 2018)

Señores Jueces Constitucionales, queda en estos términos expuestos el informe del Tribunal, dejando sentado que el actuar de este Órgano Jurisdiccional ha respetado los principios, garantías y derechos establecidos en la Constitución, como corresponde al más alto deber del Estado, del que forma parte la Función Judicial.

Atentamente,

Dr. Isauro Borrero Salgado
JUEZ PROVINCIAL

Dr. Roy Faller Tinoco
JUEZ PROVINCIAL

Dr. Fernando Guerrero Ríos
JUEZ PROVINCIAL