

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

Dr. Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de su respectivo Reglamento Orgánico Funcional, calidad que la tengo acreditada dentro de la causa No. **45-21-CN**, planteada por Antonella Stefanía Gil Betancourt y Wilson Alfredo Cacapata Calle, en contra del tercer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el primer inciso del artículo 234 del Código Orgánico Administrativo, ante usted comparezco y manifiesto:

1. NORMA IMPUGNADA. -

La demanda de inconstitucionalidad por el fondo, ha sido interpuesta en contra del tercer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el primer inciso del artículo 234 del Código Orgánico Administrativo.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 71 tercer inciso:

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 primer inciso:

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.

2. INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADA. -

Los accionantes, en su libelo, manifiestan que las normas impugnadas estarían contrariando lo prescrito en el artículo 66 numeral 23 y artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República, que en síntesis, respecto del tercer inciso del artículo 71 de la LOCGE, se refiere a la caducidad de la facultad resolutoria que tiene la Contraloría General del Estado, respecto a los recursos de revisión; y, en relación a lo establecido en el primer inciso del artículo 234 del COA, se refiere a la resolución del recurso extraordinario de revisión.

3. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO:

3.1. Alcance sobre la acción pública de inconstitucionalidad. -

La acción pública de inconstitucionalidad tiene como objeto que la Corte Constitucional revise, verifique y compruebe que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales, con la finalidad de conciliar los principios *indubio prolegislatore* y de permanencia de los preceptos en el ordenamiento jurídico, siendo la declaratoria de inconstitucionalidad el último recurso. Por tanto, los accionantes deben señalar con claridad y precisión las normas legales cuya inconstitucionalidad se reclama, estableciendo de manera razonada la eventual incompatibilidad normativa que a su criterio existe; caso contrario, persistirá el principio de presunción de constitucionalidad, en vista que sólo se puede declarar la inconstitucionalidad de una norma cuando se verifique de manera clara e inequívoca su colisión con el texto constitucional.

Por tanto, el control abstracto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

3.2. Análisis jurídico

Estudiada la demanda, la Procuraduría General del Estado evidencia que la acción carece de sustento jurídico que demuestre que las normas acusadas de inconstitucionalidad violen las disposiciones constitucionales y fundamentales alegadas, por las siguientes consideraciones:

El silencio administrativo negativo se lo considera como una “ficción Legal”, (Pérez M.E, 1997), tiene su lugar en procesos señalados expresamente en la Ley, tiene por objeto habilitar al administrado a la interposición de los recursos administrativos y acciones legales pertinentes, el administrado actúa como si se le hubiera negado aquello que solicito o reclamo.

Hugo Andrés Arenas Mendoza dice que el silencio administrativo negativo hace referencia a las situaciones en que transcurre el plazo la norma o decreto que regule ese procedimiento determinado disponga que se entenderá desestimada

la pretensión del particular, es decir, se da la existencia de un acto presunto denegatorio.

En el Ecuador el silencio administrativo o desestimatorio operaba hasta antes de la Promulgación de la Ley de Modernización en 1994, hoy por hoy en nuestra legislación ecuatoriana, dentro de nuestro Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se reconoce algunos casos en los que el silencio administrativo tiene características de negativo.

En relación con el silencio administrativo negativo, hay supuestos en los que la falta de respuesta constituye una negativa. Este originalmente fue creado con la finalidad de brindar un remedio procesal y permitir a los administrados acudir a la vía procesal correspondiente.

En este sentido, de acuerdo con Trevijano, el fin del silencio administrativo negativo es *permitir a los interesados el acceso a la instancia siguiente y, finalmente, a la vía jurisdiccional (...) el fundamento del silencio negativo hay que buscarlo en el carácter revisor de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, es decir, en la exigencia de un acto previo para poder acceder a los Tribunales (...).*

Ahora bien, el problema radica cuando este tipo de silencio no es usado para agotar vías, sino de manera arbitraria. En dichos casos, existiría una vulneración al debido proceso ya que dejan en indefensión al administrado.

Respecto de los artículos impugnados, especialmente del segundo inciso del artículo 71, los Legitimados Activos hacen una malinterpretación de la norma. De manera textual, el artículo mencionado indica lo siguiente:

*Art. 71.- Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- (...)
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. (...).*

Este artículo de la Ley Contraloría no constituiría un escenario de silencio administrativo negativo, sino que por el contrario hace referencia a una de las

formas de terminación del proceso administrativo contenida en el artículo 201 del COA. De esta manera, de acuerdo con Dromi, la caducidad es (...) *un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquél le impone. (...) Evidenciado que la posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la Administración Pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo.*

En este sentido esta disposición no es un caso de silencio administrativo negativo que viole el derecho al debido proceso, sino que da lugar para que se ejecuten ciertos actos, adicional a esto, es necesario tomar en consideración que el administrado cuenta con herramientas suficientes como la presentación de impulsos procesales para evitar justamente la caducidad de su proceso.

Respecto del artículo 234 del COA, los legitimados activos no toman en cuenta todo el texto de la norma y se limitan a la primera parte del mismo por lo que a simple vista parecería ser un abuso del derecho, lo que podríamos suponer una violación al derecho de petición, lo cual nos lleva a realizar un análisis del texto íntegro del artículo el mismo que señala:

Art. 234.- Resolución. 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.

El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso.

Podemos ver que no se toma en cuenta la segunda parte del artículo que indica que la impugnación en vía judicial debe ser presentada a partir de la resolución del recurso o de su desestimación, tomando en cuenta estas consideraciones es preciso señalar que el silencio administrativo negativo es un desfogue procesal que tiene como fin habilitar a los administrados a presentar sus quejas ante la vía judicial si es que estos no son conocidos o no son satisfechos por la autoridad competente. De hecho, el plazo establecido en la norma, prevee un tiempo prudente para que se pueda acudir a la vía judicial de una forma ágil el mismo que garantice el debido proceso.

De esta manera, el artículo 234 del COA no es una violación a los artículos constitucionales alegados por los legitimados activos ya que del análisis que se presenta, vemos que este cumple con el fin del silencio administrativo negativo que es agotar instancias para que el administrado pueda hacer valer sus derechos en la vía judicial.

En conclusión, ninguno de los artículos impugnados puede ser calificados como inconstitucional ya que los mismos no dejan en indefensión al administrado, sino que le garantizan seguridad jurídica para dejar en firme una resolución como sería en el caso de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, o agotar instancias para acudir a la vía judicial.

4. CONCLUSIÓN:

Desde esta perspectiva, bajo la normativa constitucional y fundamentos expuestos, queda claro que la norma objeto de la presente acción no contraviene disposición constitucional alguna, toda vez que su contenido mantiene el respeto a los derechos constitucionales y sobre todo que los artículos materia de esta acción no son contrarios a la Constitución, tomando en cuenta que se garantiza el derecho a presentar y dirigir quejar así como recursos establecidos en el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las instancias en vía judicial.

De tal suerte que, la Corte Constitucional, aplicando, entre otros, el principio previsto en el Art. 76, numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, confiere a la declaratoria de inconstitucionalidad una ubicación de *última ratio*, priorizando siempre la tarea del legislador y precautelando la conservación del derecho, más todavía en el presente caso, en el que queda plenamente demostrada la armonización de la norma impugnada con la Constitución de la República del Ecuador.

Adicionalmente, en la especie, se desprende que la demanda carece en lo absoluto de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se llegue a considerar que exista una incompatibilidad normativa, razón por la cual incumple con el requisito previsto en el artículo 79 numeral 5, letra b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. PETICIÓN:

En virtud de los fundamentos jurídico-constitucionales expuestos y al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente.

Notificaciones que me correspondan recibiré en la casilla constitucional No. 18.

Adjunto copia de mi nombramiento contenido en la acción de personal certificada que acredita mi comparecencia.

Dr. Marco Proaño Durán
DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
MAT. 17-1998-87 FORO DE ABOGADOS

Elaborado por: Abg. Álvaro Barragán/ Dora Urresta / 27-julio-2021

Revisado por: Dra. Alexandra Mogrovejo