



Juicio No. 11333-2021-01738

**JUEZ PONENTE:TANDAZO ROMAN CARLOS LENIN, JUEZ PROVINCIAL
AUTOR/A:TANDAZO ROMAN CARLOS LENIN
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL, LABORAL, FAMILIA,
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA.** Loja, lunes 19 de julio del 2021, a las 15h55.

VISTOS.- El señor Ingeniero Sigifredo Andrade Maldonado, comparece a fs. 64 a 69 del proceso ante el señor Juez Constitucional de Loja, proponiendo Acción de Protección en contra de la Contraloría General del Estado, en la persona de la Dra. María Valentina Zarate Montalvo, o quien hiciere sus veces, en calidad de Contralora General del Estado. Que a la Contralora General del Estado se le hará conocer de esta demanda en la delegación provincial de la ciudad de Loja y en contra de la Procuraduría General del Estado, en la persona de su Directora Regional en la ciudad de Loja. Manifiesta en lo principal:

1.- Con fecha 26 de octubre de 2012 se celebró el CONTRATO No. 184-2012 para la "REMODELACIÓN DEL EDIFICIO DE LA UNIDAD JUDICIAL DE AZOGUES", contratación por emergencia signada con el código de proceso EM-CJ-DG-FO-207-2012 entre el CONSEJO DE LA JUDICATURA representado por el doctor Mauricio Jaramillo Velasteguí en calidad de Director General del Consejo de la Judicatura y el ingeniero Sigifredo Andrade Maldonado por sus propios y personales derechos en calidad de contratista.- **2.** Por orden de trabajo 0028-DNA -2018-1 de 17 de octubre de 2018 se inicia un examen especial emitido por la Contraloría General del Estado a los proyectos realizados en las Provincias de: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Cañar, Loja, Azuay, Santo Domingo de los Tsáchilas, y Sucumbíos, Morona Santiago, Pastaza, Zamora Chinchipe y Orellana ejecutados por el Consejo de la Judicatura durante el periodo del 1 de enero 2011 al 30 de septiembre del 2018.- **3.** Así, el contrato 184-2012 entró en dicho examen especial iniciado por la Contraloría. En este examen se realizaron observaciones a rubros contractuales ejecutados y aprobados en base a la oferta protocolizada, los mismos que fueron subsanados mediante oficios en las fechas 14 de enero 2019 y 20 de enero de 2019, tanto por el Contratista como por la Fiscalización, respectivamente.- **4.** Con fecha 16 de mayo de 2019, la Contraloría General del Estado realiza la lectura de las observaciones (Borrador del Informe e Informe General al Examen Especial DNA1- 049-2019), sin considerar los descargos realizados por el Contratista y Fiscalización.- **5.** Con fecha 23 de julio de 2019, aun cuando ya había prescrito la competencia para que la Contraloría

General del Estado se pronuncie sobre este procedimiento administrativo, la Dirección Nacional de Auditoría de Administración Central aprueba el Informe General Nro. DNA1-0049-2019 aduciendo que se habría ocasionado un pago adicional e injustificado de USD 47.223,82.- 6. Posteriormente, la Contrataría General del Estado, por intermedio de la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, emitió Oficio Nro. 22203 DNPR de 16 de junio del 2020 (Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: glosa), en la que se presume vinculación de responsabilidad administrativa hacia mi persona, en dicha glosa se señala que: en los precios mediante los cuales se contrataron ciertas obras, ninguno corresponde al anexo de contratos de la acción de control, además se alegó la existencia de un supuesto sobreprecio en base a la comparación de los costos del año 2018, con relación a los contratos suscritos entre los años 2011 y 2012.- 7. Adicionalmente, se emiten los Oficios Nro. 7087 DNPR y Nro. 7092 DNPR de 16 de junio de 2020 (Predeterminaciones de responsabilidad civil culposa: orden de reintegro).- 8. En el Oficio 7087, el Organismo de regulación y control argumenta que: al concluir las planillas de avance de obra desde la uno hasta la ocho, existieron supuestos precios diferentes a los que se encuentran registrados en los formularios 2 y 4 de la oferta inicial, aludiendo así que los pliegos y las ofertas de los precios acordados no guardan sujeción a los precios unitarios de los rubros.- 9. Así mismo, en el Oficio Nro. 7092, se aduce que, del examen especial suscrito por Contraloría General del Estado, surgen ciertas incongruencias con los contratos efectuados hacia mi persona para la ejecución de diseños, fiscalización y construcción de las obras de las dieciséis provincias inscritas anteriormente en dicho contrato, pues estas se habrían realizado con imprevistos al Plan Anual de Control del 2018.- 10. En respuesta a los tres Oficios de Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa emitidos por Contrataría en mi contra, se realizó su efectiva contestación y argumentación dentro de los términos previstos por la ley, siendo estos escritos de defensa ingresados con fecha 18 de noviembre del 2020 ante la Autoridad de Control Nacional.- 11. Finalmente y posterior a realizar el ingreso de dichas contestaciones de fecha 18 de noviembre del 2020, la hoy entidad accionada jamás emitió pronunciamiento alguno con respecto a los elementos fácticos y jurídicos que constituyeron en su momento mis descargos, habiendo ya fenecido los términos para que se emita la correspondiente resolución motivada apegada a derecho, por lo tanto mi persona en acogimiento a los designios expresos en la ley, **remitió atenta solicitud para la aplicación del denominado Silencio Administrativo**, solicitud que fue ingresada en la ciudad de Quito a los 14 días del mes de enero de 2021. A la presente fecha, dicha la solicitud no ha sido atendida.- Que los derechos constitucionales que se consideran violentados son: 1) Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. (Art. 82 y 76, numeral 1, CRE); 2) Derecho de petición. (Art. 66, numeral 23 CRE); 3) Derecho a la motivación. (Art. 76, numeral 7, letra I, CRE).- Luego de describir sus argumentos, dice: Que la emisión de la orden de trabajo 0028-DNA-2018-I, tiene fecha 17 de octubre de 2018 y fue aprobada el 23 de julio de 2019 conforme consta publicado en la página web de la Contraloría General del Estado (www.contraloria.gob.ec). Por lo tanto, se constata que han transcurrido 9 días adicionales al plazo improrrogable de 180 días término que concluía el 10 de julio de 2019.- Siendo esta figura jurídica de carácter público y opera de pleno derecho, se generó la

caducidad administrativa y consecuente la pérdida del derecho de acción, por cuanto entre la emisión de la orden de trabajo y la aprobación del informe, no se puede exceder más de 180 días término, y una vez superado el mismo, como es este caso, caducó la facultad de control que tiene la Contraloría General del Estado, e inmediatamente perdió su competencia para pronunciarse sobre este hecho. En tal sentido, el proceder a activar la fase de predeterminación de responsabilidad es indiscutiblemente nula, con sujeción al artículo 82 y 76.1 de la Constitución de la República.- Sin embargo de lo expuesto, la Contraloría ha procedido a activar la fase de predeterminación de responsabilidad y en tal sentido, según se desprende de los hechos previamente indicados, el Órgano de Control emitió tres oficios de determinación de (responsabilidad civil culposa, los cuales tiene fecha 18 de noviembre de 2020, y cuya notificación de los mismos se realizó en forma personal el día 2 de octubre del mismo año.- De estas predeterminaciones, se procedió a realizar las respectivas contestaciones según lo establece el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE).- Que de la revisión del presente caso se desprende que, desde el 18 de noviembre de 2020, fecha en la que se solicitó la reconsideración de la glosa y orden de reintegro, ha operado el silencio administrativo y los plazos establecidos por la LOCGE para emitir la resolución que corresponda.- Que la falta de consideración de dichos artículos por parte de la administración pública acarrea una afectación a los derechos constitucionales del accionante, esto es el derecho a la seguridad jurídica, al no garantizar por parte de la Contraloría General del Estado la aplicación de normas previsibles, claras, determinadas, estables y coherentes que permita a los ciudadanos tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Además, la Contraloría ha inobservado el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidos en la Constitución y la ley"; así como también el artículo 76 literal I) de la antes mencionada Constitución.- Por lo expuesto, el incumplimiento de la Contraloría a lo establecido en la LOCGE, respecto a los plazos establecidos, supone desfavorecer el interés colectivo, pues no puede dejarse "ad infinitum" o a discrecionalidad de la propia administración, derechos y obligaciones que puedan afectar ese interés social, puesto que constituye una inobservancia del principio de seguridad jurídica, caso contrario simplemente tal plazo de la caducidad nunca sería operativo con el simple hecho de dictar varias órdenes de trabajo -modificaciones o alcances- de manera sucesiva o sin límite, lo cual no es factible, toda vez que ello atentaría también al debido proceso contenido en el artículo 76 de la CRE.- Con estos actos, además se materializa o desencadena la vulneración de otros derechos, producto de las acciones y omisiones generadas por la institución accionada.- Derecho al debido proceso en la garantía de recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos, contenido en el artículo 76, numeral 7, literal I) de la Constitución de la República.- Luego, señala que: Cómo se ha indicado, la CGE ha procedido a emitir la orden de trabajo 0028-DNA1-2018-1 de 17 de octubre de 2018 e Informe General Nro. DNA1-0049-2019 de 23 de julio de 2019, incumpliendo los plazos establecidos por la propia LOCGE.- Además, de forma arbitraria ha procedido a activar la fase de predeterminación de responsabilidad, sin embargo, frente a sus

resoluciones, no ha dado respuesta oportuna a las reconsideraciones presentadas por el Ing. Sigifredo Andrade.- De tal forma, en el Informe General Nro. DNA1-0049-2019 de 23 de julio de 2019 si bien se hace referencia a otras normas, como lo dispuesto en el art. 92 de la LOCGE, nada se dice respecto a la aplicación del artículo 26 del mismo cuerpo legal, omitiendo de esta forma realizar una motivación completa. Así, según lo ha señalado la Corte Constitucional, el presente acto administrativo incurre en el vicio de "insuficiencia en la motivación" pues se enuncian las normas que permiten a la CGE la aplicación de las recomendaciones de auditoría, mas no se enuncian las normas que se refieren a los plazos que tiene la autoridad de control para emitir dicho informe, lo cual ocasiona como consecuencia que se emita un acto administrativo nulo.- Por otro lado, pese a que ha quedado demostrado que la aprobación del Informe General Nro. DNA1-0049-2019 de 23 de julio de 2019 es extemporáneo, la CGE emitió tres oficios de Predeterminaciones de Responsabilidad Civil Culposa. De la revisión de dichos actos administrativos, se puede constatar que la motivación de dichos actos refiere al contenido en el artículo 53 de la LOCGE y la pertinencia de la aplicación de este artículo al caso concreto, sin embargo, estos actos han inobservado una vez más el contenido del artículo 26 de la LOCGE, omitiendo el efecto que tienen los plazos en la facultad de control de la CGE. En tal sentido, estos actos administrativos de determinación de responsabilidad civil culposa son nulos, por incurrir en el vicio de "insuficiente motivación", por haber omitido la consideración de normas que son previas, claras y públicas y cuya aplicación busca evitar la arbitrariedad de la administración pública.- En consecuencia, ha quedado demostrado que la administración pública, en el presente caso, ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, que debe ser estrictamente cumplida por las autoridades de la administración pública.- El Derecho de petición.- Que el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República, garantiza, "... el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas..."- En este caso, de los hechos que han sido presentados, queda en evidencia que la CGE ha omitido o ha hecho caso omiso a las solicitudes de reconsideración de las predeterminaciones civiles culposas (glosa y orden de reintegro), por cuanto, desde el 18 de noviembre de 2020, no solo que ha transcurrido en demasía los plazos establecidos por la LOCGE, sino que se ha dejado en el abandono inclusive, la solicitud de silencio administrativo que fue presentada el 14 de enero de 2021.- De esta forma, queda demostrado que la CGE ha omitido su deber fundamental de ser una entidad de derecho público garantista de derechos, pues emite todo cuando acto administrativo considera y omite dar respuesta oportuna, eficaz y motivada al señor Ing. Sigifredo Andrade. Como **PRETENSION**, solicita: Que se acepte la acción de protección propuesta por acción y omisión de parte de la Contraloría General del Estado, declarando la vulneración de los derechos constitucionales invocados en esta acción, esto es, el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la garantía de la motivación y el derecho de petición, con lo cual se deberá dejar sin efecto los actos administrativos violatorios de derechos, esto es, el Informe General Nro. DNA1-0049-2019 de 23 de julio de 2013, los Oficios Nro. 7087 DNPR y Nro. 7092 DNPR DE 16 de junio de 2020 (Predeterminaciones de responsabilidad civil culposa: orden de reintegro) y Oficio Nro. 22203

DNPR de 16 de junio del 2020 (Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa: glosa).- Consecuentemente, se ordene a la entidad accionada en la persona de su representante legal que como reparación integral se dicten las debidas disculpas públicas, el pago de costas y honorarios de mi abogado defensor y las demás que su autoridad considere pertinentes, debiendo considerarse que, si se identifica vulneración de otros derechos particulares derivados, también debería existir la debida reparación”.

2.- Aceptada a trámite la presente Acción de Protección se ha dispuesto la notificación a la institución accionada y la Procuraduría General del Estado.

3.- Se ha convocado a la correspondiente audiencia pública donde el accionante no hace más que ratificarse en lo expuesto en su pretensión inicial.

4.- Contestación de la Institución accionada, la Contraloría General del Estado, a través de su Abogado defensor, expone en lo fundamental:”... Que el Informe General Nro. DNA1-0049-2019 de 23 de julio de 2019, y los Oficios Nro. 7087 DNPR y Nro. 7092 DNPR DE 16 de junio de 2020 que contienen predeterminaciones de responsabilidad civil culposa y orden de posible reintegro y el Oficio Nro. 22203 DNPR de 16 de junio del 2020 que contiene predeterminación de responsabilidad civil culposa y pedido de glosa; ***no son decisiones finales***, pues como su nombre lo indica, son hallazgos y predeterminaciones que podrían en el futuro ser modificadas, luego de que se puedan recibir peticiones de reconsideración de los sujetos que deban responder por tales predeterminaciones, cumpliéndose los pasos pertinentes y ante todo el debido proceso administrativo, que en este caso está regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Que la reclamación del actor, se trata de una petición que podría ser conocida por el Tribunal Contencioso Administrativo, ***cuando el resultado en la decisión final le fuere desfavorable***, toda vez que en el órgano de la Contraloría, aún está pendiente el desarrollo del estudio sobre la acción de control iniciada respecto de las obras realizadas en el Consejo de la Judicatura en diferentes provincias del Ecuador. Que los aspectos de prescripción y caducidad alegados por el accionante, están debidamente regulados en la Ley Orgánica de la Contraloría, puesto que conforme al **Art. 71 de la citada Ley, la institución tiene SIETE AÑOS** para conocer los aspectos de caducidad y prescripción, como lo alega el accionante. Por lo tanto, el actor lo que solicita es un tema de LEGALIDAD, el que podría ser revisado por el Tribunal Contencioso Administrativo en acción ordinaria y no en acción constitucional. Que la reclamación formulada en la demanda no cumple con los requisitos de los Arts. 40 numerales 1 y 3; y, Art. 42 numerales 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que solicita que se deseche la demanda por improcedente”.

5.- **La Procuraduría General del Estado**, contesta la acción de protección a través de su Abogada Defensora, señalando en lo principal: ”... Que los actos administrativos emitidos por la Contraloría gozan de validez, como lo establece el Art. 99 del Código Orgánico Administrativo; además, conforme al Art. 105 del mismo cuerpo legal, se establece las causales para la nulidad del acto administrativo, particular que en el presente caso no es

pertinente, porque gozan de validez. Que la acción propuesta por el actor, no cumple con los requisitos del Art.42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como tampoco están presentes los requisitos del Art.40 de la misma Ley. La petición del accionante, se adecua al control de legalidad, lo que debe ser conocido en un proceso ordinario ante el Tribunal Contencioso Administrativo y no en acción de protección constitucional. Que solicita el rechazo de la acción y que se la declare de improcedente; que respecto de la condena en costas que solicita el actor, debe tenerse en cuenta que el Estado no puede ser condenado en costas”. Se ha hecho uso del derecho a la réplica por las partes, conforme lo prevé el Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5.- RESOLUCION DEL SEÑOR JUEZ DE PRIMER NIVEL.-El señor Juez Aquo, en fecha 11 de junio de 2021, emite sentencia, mediante la cual desecha la acción de protección por no ser procedente.- De cuya sentencia, el accionante ha interpuesto recurso de apelación. Remitido el proceso a la Oficina Sorteos, se ha radicado la competencia en este Tribunal de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, para resolver, se considera:

6.- Este Tribunal integrado por los señores Jueces Provinciales Dr. Pablo Narvárez Cano, Abogado Fredy Alvarado; y, Dr. Carlos Tandazo Román Ponente), es competente para conocer y resolver la presente Acción de Protección, conforme a lo dispuesto por los Arts. 88, 86, numeral 3, inciso tercero de la Constitución de la República; y, Art.168, numeral 1, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del registro Oficial Nro. 52 de 22 de Octubre de 2009.

7.- De la revisión de la presente causa, se constata que en la tramitación de la presente acción de protección, se ha observado el debido proceso y por tanto no existe omisión de solemnidad sustancial inherente a esta clase de acciones, que pueda influir en la decisión de la causa, por lo tanto se declara su validez.

8.- La garantía jurisdiccional de acción de protección prevista en el Art. 88 de la Constitución de la República, tiene como finalidad exclusiva el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá proponerse esta acción cuando exista vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y, cuando la violación proceda de una persona particular, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; y, para que la protección de los derechos constitucionales, sea eficaz, el proceso constitucional está regido por principios de oralidad, celeridad, eficacia y sencillez. Principios que han sido recogidos en la Constitución de la República en su artículo 86 numeral 2 literales a) y b) y reproducidos y desarrollados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 8 numerales 1 y 7. Por manera que constituye entonces, el mecanismo más importante para

hacer efectiva la plena vigencia de los derechos que nuestra Constitución protege, cuando: **a).** Exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones del cualquier autoridad pública no judicial; **b).** Contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; **c).** Cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión; y, **d).** Si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Por lo tanto, cuando exista el cumplimiento de estos presupuestos la acción es procedente, ya que la intención del constituyente en la creación de este mecanismo de protección, sin lugar a dudas fue salvaguardar las garantías fundamentales del ser humano, de lo contrario estas acciones no prosperan; por ello que la CORTE CONSTITUCIONAL, reiteradamente, ha dicho que las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis a cerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido; y, para determinar el método de diferenciación entre problemas de vulneración de derechos constitucionales y problemas de aplicación de la ley, mediante sentencia Nro. 001-16-PJO-CC, en el Caso Nro. 0530-10-JP, ha dicho: **“86. Al respecto esta Corte considera que la solución que debe utilizarse, en primer lugar, es la identificación del tema decidendum y su correspondencia con el objeto de la acción de protección. Es decir, cuando lo que se plantea en la demanda y se desprende de la comprobación de los hechos es una vulneración directa de derechos constitucionales, se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección. En cambio cuando lo que se pretenda sea la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional, para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales. 90.- Las consideraciones expuestas, permiten al Pleno de esta Magistratura constitucional emitir la siguiente regla con el carácter erga omnes: Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.**

9.- IDENTIFICACION DEL TEMA DECIDENDUM:

9.1.- ¿CON EL INFORME GENERAL NRO. DNA1-0049-2019 DE 23 DE JULIO DE

2019, LOS OFICIOS NRO. 7087 DNPR Y NRO. 7092 DNPR DE 16 DE JUNIO DE 2020 (PREDETERMINACIONES DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA: ORDEN DE REINTEGRO) Y OFICIO NRO. 22203 DNPR DE 16 DE JUNIO DEL 2020 (PREDETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA: GLOSA) EN CONTRA DEL ACCIONANTE, SE VULNERO EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURIDICA, DERECHO A LA MOTIVACIÓN, y DERECHO DE PETICIÓN Y QUE INVOCA EL ACCIONANTE?.

10.- ANALISIS DEL TRIBUNAL

10.1.- En lo concerniente al Derecho a la Seguridad Jurídica.- Debemos señalar que nuestra Carta Fundamental del Estado, prescribe en el Art. 82 “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. En el presente caso, existen normas jurídicas previas, publicas, que señala la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el 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. Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado. Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos”. En el presente caso, consta a fs.34 a 38 del proceso LA PREDETERMINACION DE REPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA. Orden de reintegro, emitida por la Abogada Mishell Cedeño Ponce, DIRECTORA NACIONAL DE PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDADES, en contra del accionante. Sumado a ello, es el propio accionante quien sostiene en su acción de protección que en respuesta a los 3 oficios de PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA, emitidos por la Contraloría General del Estado en su contra, realizó la contestación y argumentación dentro de los términos previstos en la Ley, siendo estos escrito de defensa ingresados con fecha 18 de noviembre de 2020 ante la Autoridad de Control Nacional y que la entidad accionada no ha contestado sus elementos de descargo. Examinado el proceso, se establece que la Contraloría General del Estado, en cumplimiento de sus funciones respecto al control de los recurso públicos, ha emitido la Predeterminación de Responsabilidad Civil Culposa y orden de reintegro en contra del accionante, por lo que no observa el Tribunal ninguna violación del Derecho a la Seguridad Jurídica, en virtud de la existencia de esta norma jurídica previa, clara y pública como lo es la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; por

cuanto si el accionante ha ejecutado las obras contratadas por el Consejo de la Judicatura de ese entonces, con sobreprecios, NO puede pretender mediante esta acción de protección que la Contraloría General del Estado, no realice el control de los recursos públicos que pertenecen a todos los ecuatorianos y la Predeterminación de Responsabilidades.

11.- EN LO CONCERNIENTE AL DERECHO A LA MOTIVACION QUE INVOCA EL ACCIONANTE, debemos señalar que la Constitución de la República, artículo 76. 7 literal l), dispone: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”. En el presente caso, no se ha afectado el derecho a la Motivación, puesto que la señora DIRECTORA NACIONAL DE PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, EN EL INFORME que consta de fs. 34 a la 38, enuncia normas jurídicas con lo son Art. 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 70 de la Ley Orgánica de Contratación Pública, por lo tanto se desechan estos cargos.

12.- El concerniente al Derecho de Petición. Debemos señalar que la Constitución de la República del Ecuador, dispone en el **Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: “... 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”. En el caso subjuídice, es el propio accionante quien sostiene en su acción de protección que remitió solicitud para la aplicación del Silencio Administrativo el 14 de enero de 2021; sostiene asimismo el accionante que desde el 18 de noviembre de 2020 en que solicitó la reconsideración de la glosa y orden de reintegro, ha operado el silencio administrativo y los plazos establecidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Por consecuencia, el Tribunal no observa violación al Derecho de Petición, por lo tanto se desechan estos cargos.

13.- El Tribunal estima que se trata de un problema de *índole infraconstitucional*, un asunto de mera legalidad, que tiene el accionante la justicia ordinaria expedita para reclamar sus derechos, puesto que la única forma para que opere el silencio administrativo, es recurriendo al Tribunal Contencioso Administrativo.

14.- El Art. 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, determina: “*Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto*”; lo que guarda armonía con el Art. 229 del Código Orgánico Administrativo, que señala: “*...Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y*

deben ser ejecutados luego de su notificación” y si un administrado se considera afectado por la decisión constante en aquel acto, debe impugnarlo ante su juez natural, esto es ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por así prescribirlo el Art. 69 Ibídem, que dice: “Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa”. De otro lado el Art. 173 de la Constitución de la República, estipula: *“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.* Norma Constitucional que ha sido desarrollada en el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, que señala: **Atribuciones y deberes.-** *Corresponde a las juezas y jueces que integren las Salas de lo Contencioso Administrativo... 4. Conocer las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas.* (las negrillas son del Tribunal de la Sala), lo que guarda armonía con lo dispuesto en el Art. 300 en su inciso primero del Código Orgánico General de Procesos, por lo que, por mandato legal el titular de la acción, al considerarse afectado sus derechos por la **PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA**, tiene la legitimación activa para demandar en procedimiento contencioso administrativo, conforme así lo dispone el Art. 303.3 Ibídem, que señala: *“Se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo...3. La o el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico, que se considere lesionado por el acto o disposición impugnados y pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o su restablecimiento”.* Tiene la vía idónea, legal y expedita, ante su juez competente de justicia ordinaria, donde la ley le ha previsto que debe acudir, en defensa de sus derechos, más no, ante un juez constitucional, que no puede entrar a resolver asuntos infraconstitucionales que corresponde a la justicia ordinaria. Hacerlo aquello la acción deviene en improcedente por expreso mandato del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional, que dispone: **“Improcedencia de la acción.-** *La acción de protección de derechos no procede: ...4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.* Es más por mandato constitucional previsto en el literal k), del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, *“El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:...k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”*, mandato constitucional que guarda armonía con el Art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consecuentemente si el accionante consideraba que se le habían afectado a sus derechos,

debía deducir la acción correspondiente dentro de los términos previstos en la ley y ante el juez competente, esto es ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Por lo tanto, la presente acción de protección deviene en improcedente; pues así lo dispone el numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De manera que al haber tenido el accionante el procedimiento judicial, claramente establecido en normas legales de rango infraconstitucional, sin haber reclamado sus derechos por la vía legal correspondiente dentro del término previsto por la ley, tácitamente se conformó con aquella decisión constante en la **PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA, EMITIDA POR LA CONTRALORÍA GEERAL DEL ESTADO A TRAVES DE LA DIRECTORA NACIONAL DE PREDETERMINACION DE RESPONSABILIDADES**. Se le recuerda al accionante y a su Abogado defensor que El Derecho a la Seguridad Jurídica, previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República, exige el *respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”, esto es a reclamar sus derechos mediante el trámite previsto en el ordenamiento jurídico vigente. Hacerlo en procedimiento diferente, violenta el derecho a la seguridad jurídica que constituye el pilar fundamental de un estado Constitucional de derechos y justicia como el nuestro, conforme así lo ha resuelto la CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, en su sentencia Nro. 0016-13-SEP-CC, en el Caso No. 1000-12-EP, de fecha Quito, D.M., de fecha 16 de mayo del 2013, cuando dice: *“El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas al debido proceso y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de la garantía, si genera inseguridad jurídica, pero sobre todo provoca la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección”*. Más adelante, al referirse la misma Corte Constitucional a la procedencia de la acción de protección, en la misma sentencia, dice: *“...la acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria especialmente para demandar actos de la administración como los que se derivan de la especie...”*. Sentencia que fundamentando su decisión recoge el criterio de la Corte Constitucional de Colombia, que en sentencia T-1048/08, ha dicho: *“La jurisprudencia de esta corte ha estimado que la acción de tutela no es un medio alternativo que pueda ser empleado en reemplazo de las acciones judiciales ordinarias, pues llevaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado. Así, esta acción tampoco resulta procedente cuando el titular del derecho amenazado o vulnerado ha contado con la posibilidad de ejercer las acciones ordinarias especiales ante las autoridades jurisdiccionales, creadas para conocer de los litigios originados en actos de la administración”*. Pretender que la justicia constitucional resuelva lo que es de competencia de la justicia ordinaria, afecta el derecho a la seguridad jurídica y al principio de la interpretación integral de la Constitución de la República, conforme la misma sentencia antes citada, dice: *“La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución. En tal sentido, para garantizar la*

*seguridad jurídica y el debido proceso se debe considerar siempre que según el artículo 76 numeral 3 de la Carta Suprema, solo se podrá juzgar a una persona ante el juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento; y, además, de acuerdo al artículo 169 Ibídem el sistema procesal constituye un medio para la realización de la justicia y, por tanto, las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficiencia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. En consecuencia, la acción de protección no sustituye a todos los demás medios judiciales pues en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial”. De manera que la acción de protección no tiene por objeto absorber la justicia ordinaria, sino que fue instituida para tutelar los derechos constitucionales de las personas, y es ahí donde está sus límites, por ello que la jurisprudencia constitucional reiterativamente ha dicho que la acción de protección, no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales. Bajo ningún concepto estas pueden ser utilizadas para no acudir a las instancias correspondientes, pues aquello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional existente. Es más, en la misma sentencia antes mencionada al referirse a los conflictos de mera legalidad, la Corte Constitucional, ha señalado: “El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías... Queda claro entonces que, en los procesos constitucionales, los jueces no deben resolver sobre aspectos de legalidad procedentes de actos administrativos (sin desconocer, por supuesto, que un acto administrativo –que no es este, si podría lesionar derechos constitucionales y entonces si podría ser revisado en vía constitucional), por ser asuntos estrictamente de competencia de la justicia ordinaria, a través de los mecanismos legales correspondientes, ora un recurso subjetivo o de plena jurisdicción, ora un recurso objetivo o de anulación o los recursos ordinarios establecidos en las leyes de cada materia ...”. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, con competencia en materia constitucional, al no encontrar vulneración de derechos constitucionales que invoca el accionante en su libelo inicial, sino un asunto infraconstitucional, con fundamento en los Arts. 82, 172, 173 y 426 de la Constitución de la República, en armonía con el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y Art. 42.1 y 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, desechando el recurso de apelación interpuesto por el accionante, **CONFIRMA**, la sentencia subida en grado por las motivaciones constantes en este fallo y rechaza la acción de protección, por improcedente.- De conformidad al Art. 86.5 de la Constitución de la república, en armonía con el Art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone que ejecutoriada este fallo, se remitan*

copias xerox certificadas de esta sentencia o por los medios electrónicos a la Corte Constitucional, para los fines legales pertinentes.- Notifíquese.

TANDAZO ROMAN CARLOS LENIN

JUEZ PROVINCIAL(PONENTE)

NARVAEZ CANO PABLO SANTIAGO

JUEZ PROVINCIAL

ALVARADO GONZALEZ FREDY ROLANDO

JUEZ PROVINCIAL



En Loja, miércoles veinte y uno de julio del dos mil veinte y uno, a partir de las once horas y cincuenta y tres minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: ANDRADE MALDONADO SIGIFREDO en el casillero electrónico No.1105216624 correo electrónico ab.alexguerreroc@gmail.com. del Dr./Ab. ALEXANDER FABIÁN GUERRERO FERNÁNDEZ; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.00911010001 correo electrónico cge.dr4.legal@contraloria.gob.ec, ocobos@contraloria.gob.ec. del Dr./Ab. Contraloría General del Estado - Dirección Regional 4 - Loja; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.0103900270 correo electrónico gabicita1987@hotmail.com. del Dr./Ab. NUBE GABRIELA MUÑOZ ORTIZ; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.0801745522 correo electrónico atjs_07@hotmail.com. del Dr./Ab. ALBERTO TAGORE JHAYYA SEGOVIA; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.1103503965 correo electrónico mcueva_80@hotmail.com. del Dr./Ab. MANUEL FRANCISCO CUEVA MONTEROS; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.1710008663 correo electrónico ricardolog74@hotmail.com. del Dr./Ab. RICARDO FARID LOGROÑO DAHIK; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.1715760383 correo electrónico vivigarcia_268@hotmail.com. del Dr./Ab. JESSENIA VIVIANA GARCIA PEÑA; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.1720876695 correo electrónico crisescobarc@gmail.com. del Dr./Ab. CRISTINA FERNANDA ESCOBAR CORONEL; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.56, en el casillero electrónico No.1103647846 correo electrónico omarecobos@hotmail.com, ocobos@contraloria-gob.ec, cge.patrocinio@contraloria.gob.ec, cge.dr4.legal@contraloria.gob.ec. del Dr./Ab. COBOS TANDAZO OMAR ELADIO; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.85, en el casillero electrónico No.1102315353 correo electrónico toty_orellana@yahoo.com. del Dr./Ab. ROSA ALICIA ORELLANA SAMANIEGO; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el correo electrónico notificaciones_loja@pge.gob.ec. PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.00411010012 correo electrónico fj-loja@pge.gob.ec, notificaciones_loja@pge.gob.ec, cristina.sanchez@pge.gob.ec. del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - LOJA - LOJA - 0012; Certifico:

SALGADO CASTILLO BYRON

SECRETARIO RELATOR (E)