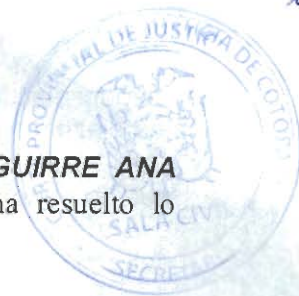


Juicio No: 05241-2021-00021

En la causa constitucional No. 05241-2021-00021, que sigue **MARIN AGUIRRE ANA BELEN** en contra de **CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**, se ha resuelto lo siguiente:



CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE COTOPAXI.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL, LABORAL, FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE COTOPAXI.- Latacunga, jueves 16 de diciembre del 2021, las 12h51, VISTOS: En la acción de protección presentada por la señora Ana Belén Marín Aguirre, en contra de la Contraloría General del Estado; la entidad demandada interpone RECURSO DE APELACIÓN a la sentencia estimatoria dictada por el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, por la que acepta la acción y declara la vulneración de los derechos constitucionales: al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 numeral 7 literales a), b) y c) y 82 de la Constitución de la República; y, dejar sin efecto los actos administrativos posteriores a la notificación realizada con fecha 15 de diciembre de 2020, habilitando los plazos respectivos para que la accionante conteste o remita las pruebas de descargo correspondientes a su defensa. Para resolver el recurso, se considera:

PRIMERO.- El Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, integrado por los jueces provinciales titulares, doctores: Diego Xavier Mogro Muñoz, Roberto Antonio Otavalo Castro y Ana Lucía Merchán Larrea (Jueza Ponente) es competente para conocer el recurso de apelación, en razón del sorteo electrónico efectuado y en virtud de lo que dispone el Art. 86, numeral 3, inciso final de la Constitución de la República; y los Arts. 8, numeral 8; y, 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

SEGUNDO.- La presente acción constitucional de protección ha sido tramitada según lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, sin que se advierta omisión de solemnidad sustancial alguna que influya en la decisión, por lo que se declara su validez.

TERCERO.- ANTECEDENTES PROCESALES: 3.1. De fs. 94 a 105 del expediente de primera instancia, comparece la señora Ana Belén Marín Aguirre, con una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (CGE), representada por el Ing. Carlos Alberto Riofrio González, Contralor General del Estado Subrogante, manifestando en lo principal: a) Que los actos vulneratorios son: la falta de notificación de los Oficios No. 44982 DNPR de fecha: Quito, 10 de diciembre de 2020, con una predeterminación de responsabilidad administrativa culposa y No. 25201 DNPR de fecha: Quito, 10 de diciembre de 2020, con una predeterminación de responsabilidad civil culposa, emitidos dentro del examen especial DAI-AI-0362-2017, efectuado al "Proceso precontractual, contractual, ejecución, registro, liquidación, pago y uso de los productos recibidos de los contratos por adquisición de bienes, insumos y servicios para la producción de Quinua en la Sierra Ecuatoriana en el Viceministerio de Agricultura y Ganadería, por el periodo comprendido entre el 02 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016" por sus funciones como Subsecretaria de Agricultura entre el 06 de enero de 2016 al 17 de noviembre de 2016. b) Que se ha vulnerado por parte de la entidad legitimada pasiva su derecho constitucional a la legítima defensa, previsto en el Art. 76, numeral 7, literales a, b y c de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), pues no se le hizo conocer - para que pueda enterarse y contestar oportunamente en descargo, en uso de su derecho a la legítima defensa- dos notificaciones que contenían predeterminaciones de

responsabilidad administrativa y civil (glosa), a las cuales accedió por casualidad, fuera de los plazos de contestación, esto a pesar de haber fijado un correo electrónico específico para sus notificaciones, conocerse su domicilio y lugar de trabajo; lo que ha provocado que no pueda ejercer su derecho a la legítima defensa, presentar descargos y pruebas en esa etapa del proceso administrativo; y, que fruto de ello se expida una resolución de determinación de responsabilidad civil (glosa) en su contra sin siquiera revisar sus descargos posteriores, con el argumento de haberse presentado fuera de los plazos legales y reglamentarios respectivos, señalando que le han notificado aplicando un reglamento e instructivo internos. c) Que el día lunes 10 de mayo de 2021, con el objetivo de realizar su declaración juramentada al finalizar su gestión en el sector público como Asambleísta por la Provincia de Cotopaxi, ingresa al portal web de la Contraloría General del Estado con su número de cédula y de manera casual encuentra que con fecha 15 de diciembre de 2020, la Dirección de Predeterminación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, ha subido de manera electrónica dos resoluciones suscritas por la Abg. Mishell Cedeño Ponce, Directora Nacional de Predeterminación de Responsabilidades; la una con una predeterminación de responsabilidad administrativa culposa (Oficio 44982 DNPR de fecha Quito 10 de diciembre de 2020) y la otra con una predeterminación de responsabilidad civil culposa (Oficio 25201 DNPR de fecha Quito 10 de diciembre de 2020), dentro del examen especial DAI-AI-0362-2017, donde se le concedía 30 y 60 días, respectivamente, para que ejerza el derecho a la defensa, conteste la predeterminación y remita los descargos pertinentes. Señala que es paradójico que en la parte frontal de las dos resoluciones de notificación antes citadas, subidas al portal web de la Contraloría General del Estado, consta el lugar donde debía enviarse y recibirse las notificaciones: "[...] Vía Salache Tiobamba, teléfono 032664176/0992769842, correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com, Latacunga, Cotopaxi. d) Que al inicio del examen especial consignó mediante comunicación de 10 de marzo de 2017 respuesta al oficio 0030-0002-MAGAP-AI-2017 dirigido a la analista de Auditoría del MAGAP, los siguientes datos para notificaciones: Barrio Salache, vía a la Universidad, teléfono celular 0992769842, correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com. Que a la fecha que se dice "notificada" con las resoluciones subidas al portal web de la Contraloría General del Estado (15 de diciembre de 2020) se desempeñaba como Asambleísta por la provincia de Cotopaxi y como primera vocal del Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional, era conocido públicamente su lugar de trabajo, pero por la emergencia sanitaria del COVID hacía teletrabajo desde la ciudad de Latacunga, donde es su domicilio. Durante el proceso de auditoría recibió las comunicaciones a su correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com y también las contestó desde la misma dirección, en las siguientes fechas: 8 de marzo de 2017, Oficio No. 0030-002-MAGAP-AI-2017 (notificación del inicio del examen); 22 de marzo de 2017, Oficio No. 0062-0002-MAGAP-AI-2017 (convocatoria final de lectura de resultados del examen de auditoría); 28 de marzo de 2017 (informe borrador leído en la conferencia final de lectura de resultados de auditoría); que el 10 de abril de 2017 a través de su dirección email responde al oficio circular No 55 MAGAP/AI/MR de 24 de marzo de 2017 puesto en su conocimiento el 28 de marzo de 2017. e) Que el 13 de mayo de 2021 cuando se aprestaba a cumplir con la generación de la declaración juramentada al término de sus funciones como Asambleísta, ingresó a la página web de la Contraloría General del Estado, donde se visualizó dos notificaciones. Que en comunicación de fecha 19 de mayo de 2021 solicitó a la CGE se le informe la razón por la cual no ha sido notificada, así como se remitan dichos documentos por vía oficial. El 25 de mayo de 2021 en oficio 266-DRPR-SPR-2021 le responden que se le ha notificado en base al Reglamento para notificaciones por medios electrónicos (Acuerdo 0099-CG-2019) e Instructivo para uso de medios y servicios electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través del portal web (Acuerdo 006-CG-2020); que el 3 de junio 2021 presentó los descargos físicos en espera que se convalide el tiempo desde que realmente tuvo conocimiento de la predeterminación; y que con fecha 30 de septiembre de 2021, le llega a su correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com la notificación en la que se indica que en el sistema de la Contraloría General de Estado hay una nueva notificación, que abierta contiene la resolución No. 20668 de 27 de

septiembre de 2021 confirmando la responsabilidad civil culposa (glosa) por el valor de USD 127.596,28, por haberse presentando la contestación de forma extemporánea. f) Respecto del marco legal para las notificaciones que debe efectuar la Contraloría General del Estado, manifiesta que deben considerarse como parámetro constitucional los Arts. 1, 11, numeral 3, 76, numerales 1, 7, literales a), b) y c); y, respecto de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, cita el Art. 55, mismo que en su parte pertinente señala: "(...) la notificación de las órdenes de reintegro, predeterminación, providencias, y resoluciones de responsabilidad civil culposa, se harán en persona, o por boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto (...), así mismo hace referencia al Art 53 del cuerpo legal en mención; por otro lado, cita los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del Art. 8 del Reglamento de Determinación de Responsabilidades, así como el Art. 9, respecto de las formas de notificación, el Art. 10. 1.2.3.4.5, respecto del lugar y medios de notificación y el Art. 27, respecto del trámite de predeterminación de responsabilidades. g) Señala que ha existido vulneración de los siguientes derechos: al derecho al debido proceso, reconocido en el Art. 76.7 literales a), b) y c) de la CRE, en la garantía al derecho a la defensa por falta de notificación; al derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el Art. 82 de la CRE, en razón de que al no habérsela notificado en legal y debida forma no pudo ser escuchada en igualdad de condiciones; y, al derecho a la no discriminación, reconocido en el numeral 4 del Art. 66 de la CRE. h) Su pretensión es que se declare vulnerado sus derechos fundamentales y como reparación integral, material e inmaterial, "se declare la nulidad de todo lo actuado únicamente respecto a mi persona como recurrente de esta acción constitucional, a partir de las notificaciones electrónicas irregulares de las predeterminaciones en su contra constantes en las resoluciones subidas el 15 de diciembre de 2020 a la página web de la Contraloría General de Estado, la una conteniendo una predeterminación de responsabilidad administrativa culposa (Oficio 44982 DNPR de fecha Quito D.M. 10 de diciembre de 2020) y la otra una predeterminación de responsabilidad civil culposa: glosa (Oficio 25201 DNPR de fecha Quito D.M. 10 de diciembre de 2020), dentro del examen especial DAI-AI-0362-2017 efectuado al "Proceso precontractual, contractual, ejecución, registro, liquidación, pago y uso de los productos recibidos de los contratos por adquisición de bienes, insumos y servicios para la producción de Quinoa en la Sierra Ecuatoriana en el Viceministerio de Agricultura y Ganadería, por el periodo comprendido entre el 02 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016". i) Declara no haber planteado otra acción de garantía constitucional por los mismos actos u omisiones en contra de la institución accionada y de su titular, con la pretensión de la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales. j) Solicita medidas cautelares, a fin de que se suspenda el decurso del plazo a su persona para la impugnación administrativa o judicial de la Resolución No. 20668 del 27 de septiembre de 2021 que confirma la glosa de responsabilidad civil culposa por el valor de USD \$127.596,28, enviada la notificación a su correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com. Señala que no existe otro medio eficaz ni administrativa ni judicial para reclamar sus derechos. Presenta prueba.

3.2. Calificada la demanda por el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, acepta el pedido de medidas cautelares disponiendo que los accionados se abstengan de ejecutar cualquier acción respecto a Resolución N° 20668 de fecha 27 de septiembre del 2021 suscrita por la Ab. Ana Sofía Moreno Directora Nacional de Responsabilidades, así como la suspensión de cualquier plazo o término que se encuentre discurriendo, la misma que es de cumplimiento inmediato y obligatorio. Se ha dispuesto citar a la entidad accionada en la persona del funcionario demandado, Ing. Carlos Alberto Riofrio González, en su calidad de Contralor General del Estado Subrogante y se notifica con la demanda y sus anexos al señor Procurador General del Estado, doctor Íñigo Salvador Crespo, a través de la doctora Leonor Holguín Bucheli, Directora Regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado; y se ha convocado a la audiencia respectiva.

3.3. A la audiencia llevada a cabo en primera instancia han comparecido la accionante acompañada de su defensor Dr. Jorge Washington Peñaherrera Navas; y por la parte accionada, la Contraloría General del Estado representada por los Abogados. Floreana Figueroa, Eliza Corral, Jovani Coque y Eduardo Salazar.

3.3.1. LA ACCIONANTE a través de su defensor se ha ratificado en los fundamentos de hecho y de derecho de su acción, manifestando en lo esencial: La Sra. Ana Belén Marín Aguirre, comparece conforme le faculta el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues considera que se le han vulnerado tres derechos básicos constitucionales: El derecho al debido proceso, en la garantía al derecho a la defensa por falta de notificación de actos administrativos por la entidad accionada, la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación. La Contraloría General del Estado en uso de sus facultades, inició un proceso de examen especial al proceso de adquisición de productos, insumos y servicios para la producción de quinua, en el periodo de 02 enero de 2013 y 31 de diciembre de 2016, la legitimada activa, actuó como Subsecretaria de Agricultura dentro del periodo del 06 de enero de 2016 y 17 de noviembre de 2016. A la Sra. Ana Belén Marín Aguirre, le notifican inicialmente para que pueda consignar sus datos al inicio de la auditoría y entre ellos, donde va a recibir las notificaciones de los resultados que vayan generando la auditoría, dicha notificación le llega el 08 de marzo de 2017 al correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com, correo personal de la legitimada activa; con fecha 10 de marzo de 2017, consigna los datos a donde va a recibir las notificaciones, incluyendo el correo personal ana.belen.1986@hotmail.com el lugar donde quiere ser notificada; posterior a ello, sigue recibiendo notificaciones al correo antes indicado respecto de la auditoría, una lectura de voz a voz con fecha 22 de marzo de 2017, al mismo correo; es notificada por la CIDA de la auditoría interna del MAGAP con los resultados leídos en la conferencia. Que de 2017 a 2021 no recibe notificaciones, por casualidad abre la página de la CGE para realizar la declaración juramentada al final de su gestión como Asambleísta por Cotopaxi, el 13 de mayo de 2021 se percata de manera fortuita que el 15 de diciembre de 2020, es decir casi 6 meses atrás la Contraloría había subido dos notificaciones al portal de la Contraloría, es decir, no llegaron las notificaciones al correo ana.belen.1986@hotmail.com como había llegado siempre, eso lleva a la Sra. Ana Belén Marín que solicite a la Contralora Subrogante tome en cuenta ese particular y le permita ejercer su derecho a la defensa, a lo que le responde de manera escueta, mediante oficio 0266 de la Dirección Nacional de Determinación de Responsabilidades-SPR-2021 suscrito por la Abg. Andrea Bello García, manifestando que las notificaciones de actuaciones y actos administrativos se realizaron de conformidad con el Reglamento para las notificaciones que la CGE realiza a través de los medios electrónicos, que consta en el Acuerdo 009 de la CGE del año 2019 y para el uso de servicios electrónicos de la CGE a través de su portal web, Acuerdo 006-CG-2020, sin explicarle en ningún momento por qué le notifican en un correo diferente al que habitualmente estaba recibiendo las notificaciones. Dichas resoluciones de predeterminación de responsabilidades, le imponen una multa de USD 2.500,00 y una glosa, por responsabilidad civil de \$125.431,93. Que le notifican con esas dos responsabilidades para que ejerza su derecho a la defensa, para que converja a la predeterminación y para que remita los excusos correspondientes, dándole el plazo de 30 y 60 días para ejercer el derecho a la legítima defensa; siendo este el momento donde se vulnera el derecho a la legítima defensa, pues la Sra. Ana Belén Marín no es notificada al correo designado. Ya que manifiesta que no se le notificó adecuadamente con la oportunidad para ejercer su derecho. El 30 de mayo de 2021 ingresa los documentos de descargo, pero la dirección de responsabilidades ya no le toma en cuenta, porque supuestamente fue notificada en el mes de diciembre de 2020 a un correo inusual. Al haberse notificado en un lugar distinto al que se lo hacía habitualmente, se le vulnera su derecho a la legítima defensa. Se ha vulnerado el Art. 76.7 literales a), b) y c), ya que la Ley de la Contraloría, que establece la forma de notificación, tanto el Art. 55 como el Reglamento de predeterminación de responsabilidades, Arts. 9 y 10, y que determinan se recibirán las notificaciones en el lugar donde se haya designado para recibirlas, ya que sólo a falta de aquello hubiera sido

posible notificar por la prensa, lo ideal hubiera sido que se le notifique de forma personal o por boleta, ya que era conocido que pertenecía al CAL de la Asamblea Nacional. Manifiesta. Que los Arts. 4 y 5 del Reglamento dicen que las notificaciones debieron ser recibidas en el correo fijado inicialmente: ana.belen.1986@hotmail.com, mismo que se encontraba en el encabezado de las notificaciones; no obstante, con el objetivo de verificar, observa que en ningún momento recibió ningún correo; por lo mismo considera que el daño está causado y pide que se repare y se le dé la oportunidad de ejercer con el debido tiempo el derecho a la legítima defensa. Presenta pruebas que son practicadas en la audiencia. Alega, que se vulneró su derecho a la no discriminación, reconocido en el numeral 4 del Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, en razón de que, al no habérsela notificado en legal y debida forma, no pudo ser escuchada en igualdad de condiciones. RÉPLICA: No existen documentos de índole retroactivo, el Acuerdo es de 2019, mientras que la auditoria inicia en el año 2017, donde se fija el lugar para recibir las notificaciones, por lo tanto el hecho que se fije un lugar para recibir notificaciones, no deja sin efecto el anterior. Es decir, que al haber fijado el correo ana.belen.1986@hotmail.com para las notificaciones, no debió haber dejado de recibirlas; en el año 2019, se creó un lugar adicional, por lo mismo sostiene que no se debió cambiar de lugar para recibir notificaciones, es decir, que al correo no debían llegar simples alertas, sino las notificaciones como le estuvieron llegando desde el año 2017. Manifiesta que no es concebible el hecho de que la alerta que se genera en el correo, una vez que llegue una notificación a la casilla, se dé o no, como un plus; pues manifiesta que lo correcto hubiera sido que le llegue la notificación tanto al correo como al casillero, o a su vez una notificación indicando que tiene los documentos en otro casillero. El Art. 2.1 de la LOGJCC, respecto de los principios, manifiesta que en caso de las interpretaciones deben aplicarse a proteger los derechos vulnerados. Que la notificación de 15 de diciembre es la única que le llega de forma irregular, pues en adelante le siguen notificando al correo personal. ÚLTIMA INTERVENCIÓN: Según el Acuerdo 009-CG-2019 en su Art. 5, señala que el administrado debe ser notificado en la casilla y en el correo electrónico habilitado; es decir que hay dos lugares donde debieron ser notificadas.

3.3.2. POR LA ENTIDAD ACCIONADA, Ing. Carlos Alberto Riofrio González, Contralor General del Estado Subrogante, a través de su defensa técnica, en lo esencial manifiesta: La Contraloría General del Estado, jamás se han violentado los derechos de la accionante, debido a que, en primer lugar, en el año 2020 la legitimada activa Ana Marín Aguirre, suscribió de manera voluntaria la declaración de responsabilidad por el uso de medios y servicios electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través de su portal web, y que en dicho documento acepta expresamente que será notificada al casillero electrónico provisto por la entidad respecto de los procedimientos administrativos que ejecuta, y que por lo tanto era su obligación revisar la casilla electrónica asignada con el fin de enterarse de todas las actuaciones que la entidad emitiera sobre el examen especial de auditoría iniciado. Que existe una confusión en la parte accionante respecto de la aplicación de la norma que establece la forma de notificación por medios electrónicos. Se ha notificado en el casillero electrónico y el casillero de la CGE a 50 mil personas aproximadamente y que es la primera vez que le presentan una acción de protección por esta razón en el 2021. Que en el año 2020, se suscribió el Acuerdo para la Notificaciones Electrónicas, vigente desde el 2019, acuerdo 009-CG-2019, por lo que a partir de esto, los administrados que se van a someter al proceso de determinación de responsabilidades suscribieron la declaración de responsabilidades por el uso de medios y servicios electrónicos del Estado, autorizando que al momento de iniciar un proceso de determinación de responsabilidades con la predeterminación, los funcionarios están en la obligación de revisar la casilla electrónica que se asignó por parte de la CGE. Es decir que, a partir de ese momento, la página web de la Contraloría no es sólo para realizar las declaraciones juramentadas, sino que ya se asignó una casilla electrónica para revisar cualquier notificación que salga ahí. La confusión surge a partir, de que si bien fija su correo electrónico para las notificaciones, es lógico que la declaración de responsabilidad iba a llegar a la plataforma, como consecuencia de que voluntariamente aceptó someterse

a que las notificaciones las recibirá en el casillero designado por la CGE, sin perjuicio de recibir las notificaciones en el correo señalado. A la casilla electrónica llegan dos oficios, el uno por predeterminación de responsabilidad administrativa y el otro la glosa de responsabilidad civil; el administrado, una vez que consintió libre y voluntariamente y se obligó a revisar la casilla, el funcionario público, no puede decir que no lo hizo, dejando a un lado la autorización que suscribió. La CGE, garantizando el derecho a la defensa, en el Reglamento, se señaló precisamente para garantizar que quienes no revisen la casilla, que va a existir un correo personal que va a estar asociado con la casilla, el cual va a recibir una alerta de que se ha recibido una notificación en la casilla; si bien al correo no le va a llegar el texto íntegro, le avisa, que tiene un mensaje de la Contraloría y que debe revisar; sin embargo, a pesar de que no le hubiese llegado la alerta, suscribió el acuerdo y su obligación es de revisar el casillero periódicamente. La alerta no es ninguna obligatoriedad para CGE. Que cuando le confirmaron la responsabilidad de la glosa, le redirecciona automáticamente al correo. Se solicitó a la Dirección Nacional de Tecnología, Comunicaciones e Información de la CGE, se valoró y manifestó que las alertas se generaron las dos veces, tanto en la predeterminación como cuando ya le confirmaron la responsabilidad y sí recibió la alerta. En tal motivo, sostiene que el sistema no hace ninguna discriminación. Que la CGE tiene la certificación generada por la Dirección Nacional de Tecnología, donde claramente se muestra que a la administrada le llegó la alerta en la predeterminación. La Contraloría ha cumplido con el derecho al debido proceso. No hay vulneración al derecho a la defensa; la seguridad jurídica no ha sido vulnerada, en virtud de la existencia de una norma previa, el Acuerdo 009 de 2019, donde la accionante suscribió su responsabilidad por el uso de medios electrónicos. La CGE ha cumplido con los términos legales para notificar las predeterminaciones y responsabilidades. RÉPLICA: En lo esencial señala: No se trata de un tema de irretroactividad de la Ley, pues se ha explicado cronológicamente. El proceso de auditoría es uno y el proceso de predeterminación de responsabilidades es otro, si bien el segundo puede ser consecuencia del primero, pues además los procesos de auditoría no siempre terminan en procesos de determinación de responsabilidad. Que al iniciar el proceso de responsabilidad, inicia con la predeterminación, después de la aprobación de una examen general, se notifica en los casilleros electrónicos. Es decir que, al tratarse de procesos o fases diferentes, ya regía el acuerdo de 2019. Si hubiera revisado el correo dentro de los 60 días hubiera podido ejercer su derecho a la defensa, sin embargo, no lo hizo sino hasta seis meses después.

3.4. Al concluir el procedimiento el Tribunal a quo acepta la acción de protección. En la parte resolutive de la sentencia de 26 de octubre de 2021, notificada la misma fecha, se dispone: "5.1.- ACEPTAR por PROCEDENTE, la Acción de Protección presentada por la ciudadana Ana Belén Marín Aguirre; 5.2.- DECLARAR la VULNERACIÓN DE SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES al Debido Proceso en la garantía del Derecho a la Defensa y a la Seguridad Jurídica contemplados en el artículo 76 numeral 7 literales a), b) y c) y en el artículo 82 de la Constitución de la República. 5.3.- Como medidas de reparación integral, conforme lo determinan los artículos 86, numeral 3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 17, numeral 4; y 18 de la LOGJCC, se ordena: 5.3.1.- Restitución del derecho: Por cuanto se han vulnerado los derechos constitucionales concernientes al Debido Proceso en la garantía del derecho a la Defensa y a la Seguridad Jurídica, cuya vulneración ha ocurrido desde el momento de la inadecuada e ineficaz notificación del Oficio Nro. 25201-DNPR sobre la predeterminación de responsabilidad civil culpable-glosa; y, del Oficio Nro. 44982-DNPR sobre la predeterminación de responsabilidad administrativa culpable, el 15 de diciembre del 2020, debido a que estos documentos no fueron notificados al correo electrónico consignado por la Accionante para recibir sus notificaciones desde el inicio del Examen Especial Nro. DAI-AI-0362, en consecuencia de aquello y en atención a lo establecido en el artículo 18 de la LOGJCC, para que la reparación sea efectiva se precisa dejar sin efecto los actos administrativos posteriores a la inadecuada notificación realizada con fecha 15 de diciembre del 2020, a fin de restablecer la situación al estado anterior a la violación, debiéndose por tanto

habilitar los plazos respectivos para que la accionante conteste o remita las pruebas de descargo correspondientes a su defensa.- De conformidad al Art. 35 de la LOGJCC, en razón de las argumentaciones expuestas en la presente Sentencia, y tomando en consideración que se ha resuelto el fondo de la Acción de Protección planteada, se revoca la medida cautelar que el Tribunal impuso con antelación, por lo que se deja sin efecto lo dispuesto en auto dictado dentro de esta causa, con fecha 07 de octubre del 2021, las 16h53, exclusivamente en lo que respecta a la medida cautelar dictada".

3.5. De la sentencia, la entidad accionada interpone recurso de apelación con fecha 27 de octubre de 2021, solicitando se convoque a una audiencia para que sea escuchada y fundamentar su recurso; el mismo es concedido mediante providencia de 29 de octubre de 2021 donde se dispone la remisión del proceso a la Corte Provincial de Justicia para el sorteo correspondiente.

CUARTO.- RECURSO DE APELACIÓN: 4.1. La apelación es un recurso procesal a través del cual un Tribunal Superior revisa conforme a derecho la resolución emitida por el Tribunal de primera instancia, a fin de garantizar en forma efectiva los derechos y garantías previstos en la Constitución de la República. El Art. 76, numeral 7, letra m) de la Constitución de la República, reconoce que recurrir del fallo o resolución en los procedimientos en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden es una garantía que debe asegurarse en todo proceso.

4.2. En conocimiento del recurso, el Tribunal convocó a las partes a una audiencia a efectos de que sean escuchadas y presenten prueba adicional de ser el caso. A la audiencia, únicamente comparece la legitimada activa y su defensor quien en lo esencial señaló: La acción de protección se presenta a consecuencia de una irregular notificación que le habrían hecho a la legitimada activa el 15 de diciembre de 2020 a un correo institucional de la CGE, cuando la legitimada activa señaló para notificaciones con anterioridad en el año 2017, al inicio de un proceso de auditoría, el correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com. La Contraloría en uso de sus atribuciones constitucionales y legales inició un proceso de auditoría al Ministerio de Agricultura, del ejercicio 2016 que se desempeñó la legitimada activa como Subsecretaria del Ministerio antes indicado, hasta ahí no hay ninguna novedad; siguió recibiendo notificaciones en el curso del examen especial de la Contraloría en el correo al que hecho referencia; sin embargo en el mes de mayo del presente año, cuando finalizaba otras funciones como asambleísta de la provincia de Cotopaxi ingresa para hacer su declaración juramentada de fin de gestión a esta página de la Contraloría y se encuentra que con más de seis meses de anticipación le habían notificado a este correo institucional dos notificaciones con predeterminación con responsabilidades, la una administrativa, y la otra civil culposa, llamada comúnmente glosa. En estas notificaciones, lo particular es que en la cabeza de las notificaciones consta el correo ana.belen.1986@hotmail.com, pero únicamente le han notificado en el casillero de la CGE, a los casi tres años después de lo que recibió la última notificación en su correo personal. Cuando la legitimada activa presenta una queja a la Contraloría del por qué no se le notifica en su correo, porque en las notificaciones le dan 30 y 60 días en la una para que conteste y ejerza su derecho a la legítima defensa en la predeterminación administrativa; y en la predeterminación civil, obviamente, ella vio seis meses después; la Contraloría simplemente le dice que fue notificada en el correo que aperturó en el mes de mayo del año 2020, y por lo tanto era su responsabilidad revisar. Sin embargo, se presenta los fundamentos, la prueba documental de descargo y con fecha 30 de septiembre de este año ya le llega la determinación, y la resolución con una glosa; ahí sí le notifican en el correo personal y adicionalmente al otro, y le dicen que puede presentar un recurso dentro de 60 días o acudir a la sede contencioso-administrativa. Se ha vulnerado el derecho a la legítima defensa, a la seguridad jurídica, inclusive alegamos del derecho a la no discriminación, porque habiendo fijado desde el principio un correo electrónico personal para recibir notificaciones, no fue notificada a este correo porque es usualmente el que uno revisa; este correo de la Contraloría los revisa uno cada fin de

gestión, y sin embargo la Contraloría con las pruebas que presentó y obran de autos, lo único que dice es que sí le notificamos al correo de la Contraloría y por lo tanto cuando le genera la determinación, por haber presentado la documentación fuera del plazo no se le tome en cuenta y se le glosa en ciento veinte y cinco mil y pico de dólares. Uno de los elementos fundamentales y de las garantías establecidas en la Constitución es el derecho a la legítima defensa en toda etapa o grado del proceso; esta irregular notificación que se le hace a un solo casillero electrónico de la Contraloría y no al correo personal, pese a que abrió el correo institucional la Ing. Marín, adicionalmente vuelve a consignar el correo ana.belen.1986@hotmail.com, estos documentos constan a fojas 349 y 349 vta. del proceso, dónde consta que se fija o se apertura el casillero electrónico en la Contraloría y adicionalmente se mantiene el correo ana.belen.1986@hotmail.com. Como la Contraloría no sabía cómo justificar que omitió hacerlo, dicen que se basan en un Reglamento (Acuerdo 009-CG-2019), ellos dicen sí le notificamos, y presentan una certificación de la Unidad de Tecnologías de la Información (TIC's) de la Contraloría, es decir un documento unilateral de ellos, presentan a este proceso constitucional (Fs. 352 y 353) con los que pretenden justificar que sí se llegó a dar un aviso o notificación adicional al correo personal que estábamos indicando. Pero si checamos qué es lo que notificaron supuestamente al apuro, tratando de justificar lo injustificable, tendrán conocimiento que le notifican otras cosas no las resoluciones de predeterminación a las que nosotros no tuvimos acceso a la legítima defensa. Entonces la Contraloría definitivamente no ha podido justificar en esta carga inversa constitucional de la prueba que le notificaron en legal y debida forma para que ejerza su derecho a la legítima defensa con las predeterminaciones, tanto de responsabilidad civil como la predeterminación administrativa constante, ésta última en el oficio 44982-DNPR de fecha Quito, 10 de diciembre de 2020; y la glosa con número 25201 Dirección Nacional de Predeterminación de responsabilidad de la misma fecha. En estos documentos, la Contraloría indica que sí le notificaron, van a ver que estos números no están notificados, y corresponden a otros (05059-80); ni siquiera, al pie ponen que la glosa de determinación notificada el 30 de septiembre de 2021 es otra; hacen al apuro y ponen otros números de resolución que le han notificado al casillero personal, con lo que no ha podido desvanecer lo que estamos indicando. En la audiencia constitucional de primera instancia que se desarrolló en el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, la Contraloría indicaba efectivamente que si ya abrió un casillero en mayo del 2021 en la página de la Contraloría, solo es ahí donde debieron haber recibido notificaciones; cuando en su propio Reglamento en el artículo 5, dice: "Toda persona que actúe o comparezca dentro de cualquier procedimiento determinará lugar para que sea notificado, debiendo consignar una dirección de correo electrónico habilitado y/o una casilla electrónica habilitada". Es decir las 2 se consignaron aquí. La abogada de la Contraloría decía que si ya fijó una nueva casilla judicial en la Contraloría ya no debía seguirle notificando en el personal. No es así, tenía que seguirse notificando en las dos; y, adicionalmente cuando abrió lo de la Contraloría volvió a ratificar el correo electrónico personal. El Tribunal analiza de una manera correcta que hubo una inadecuada notificación que no permitió que hoy la legitimada activa pueda enterarse de una manera oportuna y eficaz de que le estaban predeterminando una responsabilidad y que pueda ejercer su legítimo derecho a la defensa, lo cual obviamente vulnera lo previsto en el Art 76, numeral 7, literales a, b y c de la Constitución, porque no pudo enterarse a tiempo, no pudo contar con los medios de prueba adecuados como para ejercer su derecho a la defensa, más allá de que le acepten o no acepten los argumentos, no estamos contra eso, para eso existe el principio de legalidad por la vía contencioso-administrativa; pero se vulneró el derecho a la legítima defensa que va enlazado con el principio a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución. La Contraloría no aplicó ni su propio Reglamento de notificaciones, porque ahí decía que se debe notificar en los dos, y notificó solo en el uno, dos o tres años después de la última notificación al correo personal. Argumentábamos, al presentar la acción de protección que también se vulneró un tercer derecho, que es el derecho a la no discriminación previsto en el artículo 11, numeral 1 de la Carta Magna, porque considerábamos que, al resto de auditados, a ellos sí les notificaron en persona, fueron a buscarlos en las casas, en los trabajos, y sólo a dos personas les notifican de esta

manera irregular. El Tribunal de Garantías Penales aceptó la acción de protección y consideró que se había vulnerado estos principios; acogieron dos, la vulneración del derecho a la legítima defensa y el derecho a la seguridad jurídica, se ordenó que se deje sin efecto, y que vuelva la Contraloría a notificar para que pueda hacer nuevamente uso de su derecho a la legítima defensa; con la particularidad de que hasta este momento la Contraloría no cumple con esta sentencia de primera instancia, pese a que era de cumplimiento obligatorio, porque la LOGJCC dispone que cuando el apelante es la parte accionada no se suspenderá la ejecución de la sentencia. La Defensoría del Pueblo encargada en dar seguimiento, ya le informa al Tribunal por dos ocasiones que la Contraloría no le notifica para que pueda contestar a las predeterminaciones hasta la presente fecha. Habiéndose violentado fehacientemente el derecho a la legítima defensa y el derecho a la seguridad jurídica. La no comparecencia a esta audiencia de la parte apelante, inclusive nos da a pensar, demuestra que no tienen ningún argumento. Solicito que se ratifique la sentencia expedida constitucionalmente por el Tribunal Penal de Cotopaxi. INTERVENCIÓN PERSONAL DE LA LEGITIMADA ACTIVA Ing. Ana Belén Marín Aguirre. Ya mi abogado ha mencionado todos los elementos necesarios, sin embargo quisiera hacer una puntualización, y es que después de la notificación de predeterminación que fue enviada a ese casillero de la página web Contraloría, hago el reclamo en el mes de junio, y de manera inmediata recibo una llamada de la Contraloría de Quito, y me indican que tienen un documento para hacerme llegar por Servientrega documento que es entregado en mi domicilio. Las predeterminaciones no fueron notificadas de manera correcta; por qué no hicieron lo mismo cuando tenían que notificar las predeterminaciones. Simplemente con este complemento, refrendar lo que el doctor Peñaherrera ya había señalado, y solicitar que pueda ratificarse lo aprobado en primera instancia.

QUINTO. - El Art. 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

El fin primordial de la garantía jurisdiccional es preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado, de manera que al juzgador le corresponde examinar la descripción de los hechos que se exponen en la acción, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia, así lo ha manifestado la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 013-13-SEP-CC de 09 de mayo de 2013, caso No. 0991-12-EP.

El artículo 40 de la LOGJCC dispone que la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; 3. Inexistencia de un mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Con relación a la procedencia de la acción, el Art. 41 de la LOGJCC señala los casos en los que procede la acción: "1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder

económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona”.

A su vez, el Art. 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección de derechos no procede: “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma”.

SEXTO: ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.-

6.1. El Juzgador Constitucional para motivar su sentencia tiene la obligación jurídica de analizar los supuestos fácticos en relación con las pretensiones esgrimidas por la accionante y lo alegado por la entidad accionada, en un contexto constitucional y a la luz de las disposiciones y reglas jurisprudenciales que regulan dicha acción, para en virtud de aquello poder concluir si la acción propuesta es o no procedente; según lo ha determinado la Corte Constitucional en varias resoluciones. Precisamente el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, se establezca si se verificó o no la vulneración de derechos constitucionales.

Al Tribunal de apelación, por su parte, le corresponde el análisis y revisión objetiva del caso y con relación al recurso, en orden a determinar si existió o no una vulneración de derechos constitucionales dentro del caso en concreto y exponer fundamentadamente las razones por las cuales se debe confirmar o revocar la sentencia de primera instancia, por lo que no se limita únicamente a la revisión de asertos o yerros de la sentencia impugnada.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 063-14-SEP-CC determina como debe realizar el análisis: “[...] por tratarse de una garantía jurisdiccional es indispensable que en primer lugar cuando se haga referencia a los hechos fácticos, las juezas y jueces destaquen los hechos relevantes del caso concreto, tomando como fundamento tanto los argumentos del accionante como del accionado, y aquellos que hayan sido aportados mediante la práctica de pruebas y la realización de audiencias. Por su parte, para el establecimiento de la normativa jurídica aplicable al caso, se deben considerar los contenidos esenciales de los derechos presuntamente vulnerados, así como las normas jurídicas previas, claras y públicas que sean conexas con dichos derechos. En cuanto, a los razonamientos que de la interrelación de estos dos elementos -hechos y normativa- se vayan desprendiendo, el operador de justicia debe aplicar un ejercicio de “verificación” en el cual considere cada hecho con relación al derecho supuestamente vulnerado, concluyendo si de su análisis se desprende o no vulneración de su contenido...”

6.2. El artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los requisitos mínimos de la demanda constitucional determina que debe contener los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, lo cual tiene concordancia con el artículo 16 ibídem, que dispone que la persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba; y que, se presumirán ciertos los hechos de la

-6r
aus

demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

De la prueba practicada se tiene: a) Según la copia certificada de la Acción de Personal Nro. 0024 de fecha 06 de enero del 2016, la señora Ana Belén Marín Aguirre es designada Subsecretaria de Estado de la Sub Secretaría de Agricultura del Viceministerio de Agricultura y Ganadería. b) Contraloría General del Estado realizó un examen especial DAI-AI-0362-2017, efectuado al proceso contractual, ejecución, registro, liquidación, pago y uso de productos recibidos de los contratos por adquisición de bienes, insumos y servicios para la producción de quinua en la sierra ecuatoriana en el Viceministerio de Agricultura y Ganadería, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016, se realizó con cargo al Plan Operativo de Control del año 2017, de la Unidad de Auditoría Interna de la entidad y en cumplimiento de a la orden de trabajo 0002-MAGAP-AI-2017 de 10 de enero de 2017. c) Con fecha 08 de marzo de 2017 Auditoría del MAGAP le notifica con el inicio del examen, oficio No. 0030-0002-MAGAP-AI-2017, al correo ana.belen.1986@hotmail.com, donde se le solicita imprimir el documento y devolverlo firmado con la fecha de recepción y número de cédula y que se sirva dar contestación consignando todos los datos necesarios para identificación y notificación (nombres y apellidos completos, dirección domiciliaria completa, nombre y dirección de su lugar de trabajo, números de teléfono de casa, trabajo y celular, cargo y periodo de gestión, copia legible de su cédula de ciudadanía o identidad y correo electrónico) .d) Con fecha 10 de marzo de 2019, la hoy accionante da contestación a la mencionada comunicación mediante la cual se consignan los datos personales, dirección domiciliaria: Barrio Salache vía la Universidad, correo electrónico ana.belen.1986@hotmail.com, y número de celular, información que es remitida desde el correo ana.belen.1986@hotmail.com para recibir notificaciones. e) El 22 de marzo de 2017 la accionante recibe en su correo ana.belen.1986@hotmail.com, el Oficio No. 0062-0002-MAGAP-AI-2017 donde se le convoca a la conferencia final de comunicación de resultados mediante la lectura del borrador del informe del examen especial (orden de trabajo 0002-MAGAP-AI-2017). f) Con fecha 28 de marzo de 2017, se le remite al email ana.belen.1986@hotmail.com, una copia del borrador del examen especial cuya lectura se realizó el 24 de marzo de 2017. g) Se ha verificado la remisión de una respuesta al borrador desde la dirección email ana.belen.1986@hotmail.com, con fecha 10 de abril de 2017. h) Copia certificada de la Declaración de Responsabilidad por el uso de medios y servicios electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través de su portal web, de fecha 05 de junio del 2020, suscrito por la accionante. i) Notificación Electrónica de Predeterminación de sanción administrativa No. 44982 de fecha 10/12/2020, por la cual se le concede el plazo improrrogable de treinta días para que ejerza el derecho a la legítima defensa; y del oficio 25201 de fecha 10/12/2020 de predeterminación de responsabilidad civil culposa, en el que se le concede el plazo de sesenta días, a fin de que conteste esas predeterminaciones y remita las correspondientes pruebas de descargo. j) Comunicación de 19 de mayo de 2021 dirigida por la accionante a la Contralora Subrogante por la que solicita se indique la razón o razones por los cuales los oficios (44982 y 25201) que contienen las predeterminaciones, no le fueron comunicados a través de su email o dirección domiciliaria, según los datos consignados para el efecto; señalando que llegaron dichos oficios a su conocimiento por casualidad y que se remitan los documentos por la vía oficial respectiva a fin de determinar los plazos que le asisten para presentar los descargos del caso. k) Copia certificada de la Declaración de Responsabilidad por el uso de medios y servicios electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través de su portal web, de fecha 21 de mayo de 2021, suscrita por la accionante. l) Oficio de 3 de junio de 2021 ingresada físicamente, la accionante presenta respuesta al oficio 44982 de predeterminación culposa, con todos los anexos que se han acompañado a la comunicación. m) Se ha establecido que mediante notificación electrónica SIRES el 30 de septiembre de 2021 se le hace conocer la Resolución de Responsabilidad Civil Glosa No. 20666 de 27 de septiembre de 2021, en el acápite II, se

señala que se predeterminaron glosas solidarias Nos. 25198 a 25201, siendo la forma de notificación y control de comunicaciones el siguiente: por la glosa 25198 al funcionario de las iniciales RSBP por boleta en fecha 16/03/21 (no contesta); glosa 25199 al funcionario JPCHE, en persona en fecha 21/01/2021 (contesta el 23/03/2021), glosa 25200 al funcionario JMCM notificación electrónica de 15/12/2020 (no contesta); y, glosa 25201 en contra de Ana Belén Marín Aguirre notificación electrónica de 15/12/2020 (contesta el 3 de junio de 2021 comunicación de control No. 38946). Luego de realizar varias consideraciones, la Contraloría resuelve confirmar la responsabilidad civil culposa por 127.596,28 USD de acuerdo al siguiente detalle: 125.431,93USD en contra de RSBP y la accionante Ana Belén Marín Aguirre, y 2.164,35 USD en contra de JPCHE y JMCM; n) De los Memorandos Nro. 424-DNTIyC-2021 y 0083-DNTIyC-GP-20201, de fecha 13 de octubre del 2021, suscrito por el Ing. Rommel Puchaicela, Director Nacional de Tecnología de la Información y Comunicaciones, dirigido al Director Nacional de Patrocinio el primero con asunto Verificación de notificación electrónica, y el segundo de Administradora de Gestión de Proyectos / Supervisor de Proyectos / Especialista de Sistemas de Notificaciones con asunto Revisión de notificación electrónica, se hace referencia a los documentos que han sido notificados de forma electrónica, donde consta dos archivos remitidos electrónicamente, boletas y oficios del 15 de diciembre de 2020 a las 15h20, y que dicha notificación envía un aviso al correo electrónico señalado por la accionante que es ana.belen.1986@hotmail.com; referente a las predeterminaciones: SADM-NNPR-44982-80 y glosa-DNPR-05059-80, visualizados del sistema el 21-05-10 11:37:41 y 11:41:46.

6.3. Establecidos los hechos específicos del caso, el Tribunal debe determinar si representan vulneración de derechos constitucionales.

La Corte Constitucional ha señalado que para la procedencia de la acción de protección esencialmente debe constatarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesiten ser tutelados en la esfera constitucional, para lo cual los jueces deberán verificar, la vulneración de derechos constitucionales consagrados luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta; caso contrario, si el asunto controvertido no conlleva a una cuestión de evidente relevancia constitucional, esto es vulneración de derechos constitucionales, no procederá la acción de protección y por ende deberá ser negada puesto que "no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria". (Sentencia 016-13-SEP-CC).

6.4. La argumentación de la legitimada activa se enfoca en que no se le hizo conocer por las vías oficiales (correo electrónico: ana.belen.1986@hotmail.com o domicilio: Vía Salache y Tiobamba, Latacunga, Cotopaxi, o teléfono 0992769842 o su lugar de trabajo), dos notificaciones que contenían predeterminaciones de responsabilidad administrativa (44982) y civil culposa (glosa 25201) para contestar oportunamente y presentar los descargos en uso de su derecho a la legítima defensa, por lo que alega violación de sus derechos constitucionales al debido proceso en el derecho a la defensa, seguridad jurídica y no discriminación.

6.4.1. Sobre el derecho a la defensa, el Art. 76 de la CRE prescribe: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes." numeral 3 "...solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con inobservancia del trámite propio de cada procedimiento", y el numeral 7 garantiza: "El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la

- 7 -
p. 7

preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento...h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra...i) 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. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”

La Corte Constitucional en sentencia No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019 sostiene que el hecho que la supuesta transgresión de derechos constitucionales se origine en un acto administrativo, no puede ser considerado como una razón para que los jueces constitucionales prima facie declaren la improcedencia de una acción de protección a la luz de lo establecido en el numeral 4 del Art. 42 de la LOGJCC; y en sentencia No 1382-11-EP/19 cita: “frente a actos u omisiones del poder público que vulneren los derechos constitucionales, las vías ordinarias, pueden no resultar efectivas ante la afectación de tales derechos. Esto no significa, desconocer la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, sino asegurar la tutela judicial efectiva mediante el amparo directo y eficaz de los derechos atendiendo la naturaleza de la acción de protección” (sentencia 085-12-SEP-CC)

En la sentencia del caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párrafo 127, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar la garantía al derecho a la defensa e imparcialidad en los procedimientos de orden administrativo sostiene: “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro proceso cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”

La Corte Constitucional en sentencia 024-10-SEP-CC, caso No. 0182-09-EP manifestó: “...el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo”

La Convención Americana de Derechos Humanos, en el Art. 8, numeral 1, señala: “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”

En la sentencia No. 1660-13-EP la Corte Constitucional, párrafo 27, dice: “La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora...”

6.4.2. El Art. 82 de la Constitución de la República garantiza: “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”. La Corte Constitucional en sentencia 989-11-EP/19, indica que estas características permiten tener

una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. Lo referido implica contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita al justiciable tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas y que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. (Sentencia N°. 989-11-EP/19, párr. 20.)

En la sentencia 210-16-SEP-CC, se establece tres elementos primordiales para el efectivo cumplimiento de este derecho: i).- La jerarquía de la Constitución, en el sentido de que todos los actos que emane de la autoridad pública deben guardar armonía con la Constitución. ii).- Las normas del ordenamiento jurídico deben ser previas, claras y públicas, es decir, deben haberse ya establecido como presupuesto jurídico del caso concreto. iii).- Quienes deben aplicar las normas son las autoridades a quienes la Constitución y la ley han dotado de competencia. De esta manera se garantiza el máximo respeto a la Constitución, que a su vez tutela el respeto y la existencia de las normas infra-constitucionales que regulan la materia, por lo que tanto el derecho como la garantía *ut supra*, constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en tanto consagra la correcta tutela de derechos, mediante el establecimiento de normas preexistentes dirigidas a todas las autoridades públicas a efectos de garantizar el respeto al ordenamiento jurídico vigente y con el deber de ser cumplidas por todos.

6.4.3. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación del artículo 11 numeral 2 de la Constitución en concordancia con el Art. 66 de la Constitución de la República reconoce y garantizará a las personas: "[...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.", la Corte Constitucional ha manifestado: "[...] el derecho a la igualdad implica el reconocimiento pleno de la condición de persona y por ende, de titularidad de derechos a todos aquellos que gozan de la dignidad humana. En este contexto, el Estado debe dar un trato igual a dos personas que se encuentren ante una situación similar o idéntica y, por otra parte, evitar tratos diferenciados que generen privilegios a determinados individuos, vulnerando el ejercicio de los derechos de aquellos que se encuentran en desventaja" (Sentencia No. 014-15-SIN-CC).

La prohibición de discriminación, prescrita en el Art. 11, numeral 2 de la Constitución contempla tres elementos para configurar el trato discriminatorio: primero, la comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; tercero, la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos y diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

6.5. Por lo anotado concierne al Tribunal de la Sala, establecer la existencia o no a la violación de derechos constitucionales reclamados por la accionante.

La sentencia de primera instancia impugnada, en su análisis parte de la premisa de que las notificaciones realizadas a la señora Ana Belén Marín Aguirre, el 15 de diciembre del 2020 a las 15h20, en la casilla electrónica asignada por la Contraloría General del Estado y no a su dirección de su correo electrónico personal o domicilio, se trata de una "inadecuada notificación" de los Oficios: No. 25201-DNPR y No. 44982-DNPR sobre predeterminación de responsabilidad civil culposa-glosa y de responsabilidad administrativa, por lo que el Tribunal debe analizar si se cumple esta premisa a luz de derechos constitucionales alegados como violados.

La notificación de un acto administrativo tiene por objeto dar noticia a las partes del procedimiento y a partir de ella se cuentan los términos, no sólo para que el interesado pueda ejercer el derecho de defensa, sino también el ejercicio de las competencias administrativas. En relación con la "notificación", la Corte Constitucional, en la sentencia 71-14-CN/19, estableció que "...es un requisito esencial que asegure el derecho a la defensa, motivo por el cual, la falta o defectuosa realización de este acto conlleva la afectación del derecho en mención...".

Las notificaciones pueden ser por medio físico o digital que permitan tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido. Si es en persona debiendo dejar constancia de la recepción con la firma; por boletas que se harán en su domicilio o lugar de trabajo con la constancia de haberlas fijado, mediante correo certificado, vía casilla judicial, física o electrónica, o a través de uno de los medios de comunicación y por notificación electrónica.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el Art. 55 prescribe que la notificación de predeterminación de responsabilidad civil culpable, resoluciones y providencias se hará en persona, o por boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto.-

El Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la CGE señala que el sujeto de control aportará y presentará sus elementos probatorios y de descargo dentro del plazo previsto para la contestación en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y normativa conexa siendo aplicable al caso, el plazo previsto en el Art. 53 de la citada Ley y Art. 56, literal b) del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En el Art. 10 del Reglamento en referencia, se señala que el sujeto de control, al momento de comparecer al proceso, determinará el lugar y la forma en la que recibirá las notificaciones. Para este propósito serán idóneos los siguientes medios: 1. Dirección de correo electrónico habilitada, o a través del servicio al usuario que ofrece el portal web de la Contraloría General del Estado. 2. Casilla judicial, física o electrónica. 3. Casilla o dirección postal. 4. Para el caso de funcionarios públicos u otras personas que hubieren declarado su patrimonio, se tendrá como lugar de notificaciones el domicilio y/o casillero electrónico constante en dicha declaración, salvo que se hubiere señalado un lugar de notificación diferente. 5. La misma sede de la Contraloría General del Estado, en cuyo caso la actuación se entenderá notificada a los tres días de haber sido puesta a disposición del administrado. En caso de que el sujeto de control no compareciere o que, dentro de su comparecencia al inicio de un procedimiento no hubiere fijado lugar y forma de notificación, se le notificará en el último lugar que obre en el expediente, debiendo dejarse la debida constancia del particular, luego de lo cual se continuará con el proceso regularmente.

El Acuerdo 009-CG-2019 sobre el Reglamento para las Notificaciones que la Contraloría General del Estado efectúa a través de Medios Electrónicos de sus Actuaciones y Actos Administrativos, determina en el Art. 5 que toda persona que actúe o comparezca dentro de cualquier procedimiento administrativo cuya ejecución sea competencia de la Contraloría General del Estado, determinará el lugar en la que será notificada, debiendo consignar: 1. Una dirección de correo electrónico habilitada; y/o, 2. Una casilla electrónica habilitada. Si la persona interesada no compareciere, ni hubiere fijado su lugar de notificación de conformidad con este artículo, se dejará constancia del particular y se continuará regularmente con el procedimiento administrativo, practicando las notificaciones en la casilla electrónica o en las direcciones de correo electrónico que consten registradas en la base de datos de las declaraciones patrimoniales juradas, o en otros documentos y archivos institucionales.

La legitimada activa ha justificado que ha señalado un correo electrónico personal, donde se le venía notificando desde el inicio del procedimiento del examen especial DAI-AI-0362-2017 hasta la conferencia final de lectura del borrador y remisión de una copia del mismo; así como la dirección domiciliaria y celular. La entidad accionada por su parte, argumenta que conforme al Acuerdo 009-CG-2019 sobre el Reglamento para las Notificaciones que la Contraloría General del Estado efectúa a través de Medios Electrónicos, que toda notificación electrónica se entenderá realizada en la fecha y hora en la que la boleta respectiva haya sido enviada a la dirección de correo electrónico y/o casilla electrónica del administrado, sin perjuicio de que el mensaje de datos haya sido o no revisado por su destinatario, conforme el Art. 18 del referido Acuerdo.

Del examen de la documentación aportada por Contraloría, se desprende que la notificación de las predeterminaciones se lo hizo a través del portal web de la Contraloría, la entidad le notifica en el casillero electrónico el cual según definición del Acuerdo 009-CG-2019 es un repositorio de información digital individual, habilitado por la Contraloría General del Estado en su sitio web, al que serán remitidas las notificaciones que se emitan dentro de los procedimientos que ejecuta la entidad de control, permitiendo a los administrados, sujetos de control, sujetos de responsabilidad, coactivados, abogados patrocinadores y terceros interesados, visualizar dichas notificaciones de una manera ágil, oportuna y eficiente.

De las declaraciones de "Responsabilidad por el Uso de Medios y Servicios Electrónicos que la Contraloría General del Estado Provee a través de su Portal Web" suscrito por la accionante en fechas 5 de junio de 2020 y 21 de mayo de 2021, en la parte pertinente se señala: "Para efectos de los avisos referentes a la Contraloría General del Estado y al casillero electrónico 0502175524. El Usuario declara como correo electrónico único y personal (...) el siguiente: ana.belen.1986@hotmail.com y la información: dirección domiciliaria actual (ECUADOR/ LATACUNGA/Salache/n/a/Tiobamba/Tiobamba (Hacienda El Paraíso), teléfono convencional 032664176, teléfono celular 0992769842, teléfono de un contacto 032813288, referencia del contacto José Terán Marín y nombre de usuario ABMARIN". Por consiguiente, era conocimiento de la hoy entidad accionada, los datos específicos para la notificación, por ello no realizarlas en el lugar indicado o correo habilitado por la accionante, resulta en una inadecuada o defectuosa notificación alejándose así el acto de notificación de normas claras, previas y públicas como la señalada en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la CGE.

Adicionalmente, el Tribunal advierte que en las referidas Declaraciones de Responsabilidad por el Uso de Medios y Servicios Electrónicos se deja en claro que "El Usuario acepta que la Contraloría General del Estado tiene derecho a negar, restringir o condicionar el acceso a su portal web, de manera total o parcial, a su entera discreción; y, que la entidad de control no será responsable por las pérdidas o daños sufridos en la información ingresada por El Usuario ya sea por fallas tecnológicas causadas por el mismo o por actos de terceros". De ahí que la verificación en el portal web de la Contraloría no garantiza como en este caso, que los usuarios tengan a su disposición todo el tiempo la posibilidad de verificar las notificaciones, pues el acceso puede ser denegado de forma discrecional, lo que afecta el derecho a la defensa y seguridad jurídica en todo procedimiento; cuando en el caso de predeterminación o determinación de responsabilidades al funcionario, la entidad controladora debe asegurar que los sujetos del examen tengan el conocimiento pleno de esas actuaciones y garantizar el derecho a la defensa en igualdad de condiciones. Sobre este último punto, aunque el Tribunal a quo no encontró violado el derecho a la igual y no discriminación, ni fue impugnada la decisión por la legitimada activa, ni se puede empeorar la situación del apelante, se debe dejar sentado que según Resolución de Responsabilidad Civil Glosa No. 20666 de 27 de septiembre de 2021, en el acápite II, señala que se predeterminaron glosas solidarias a cuatro funcionarios; siendo la forma de notificación dentro del mismo proceso, por

diferentes medios, sin una justificación objetiva y razonable, evidenciándose una distinción de trato en el procedimiento.

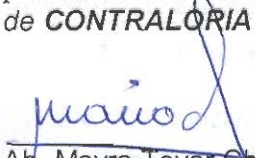
En conclusión las notificaciones de predeterminaciones con responsabilidades a la accionante no siguieron la norma del Art. 55. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que prescribe que la notificación de predeterminación de responsabilidad civil culposa, resoluciones y providencias se hará en persona, o por boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto; ni del Acuerdo 009-CG-2019, invocado por la entidad accionada, que señala para el caso de funcionarios públicos u otras personas que hubieren declarado su patrimonio, se tendrá como lugar de notificaciones el domicilio y/o casillero electrónico constante en dicha declaración (salvo que se hubiere señalado un lugar de notificación diferente) y en el caso en análisis, quedó claro que no se le notificó las predeterminaciones en el domicilio ni en el lugar señalado para notificación, que era su dirección de correo electrónico particular ana.belen.1986@hotmail.com.

En este contexto, el Tribunal considera que, como consecuencia de la defectuosa notificación, se privó a la parte accionante hacer uso de los mecanismos de defensa que la ley faculta, tales como presentar su contestación a las predeterminaciones en el tiempo oportuno, afectándose de esta forma su derecho a la defensa y a la seguridad jurídica por cuanto el procedimiento de notificación no ha sido regular y cumplido en la forma previamente establecida en la ley. Por lo tanto, a través de la acción de protección se ha verificado violación a los derechos constitucionales de la accionante en los actos de notificación de las predeterminaciones con responsabilidad administrativa y civil culposa, por lo que de conformidad con el Art. 41, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción es procedente por reunir los requisitos del Art. 40 ibídem.

Finalmente, respecto de la restitución del derecho, se observa que el Tribunal a quo, en el punto 5.3.1. de la parte resolutive, señala que para que la reparación sea efectiva se precisa dejar sin efecto los actos administrativos posteriores a la inadecuada notificación realizada con fecha 15 de diciembre del 2020; y que a fin de restablecer la situación al estado anterior a la violación, habilita los plazos respectivos para que la accionante conteste o remita las pruebas de descargo correspondientes a su defensa, sin que se indique desde que fecha se habilitan los plazos, lo cual podría dar lugar a diversas interpretaciones de los legitimados en la acción. Al haberse establecido que las notificaciones de predeterminación realizadas el 15 de diciembre de 2020 violan los derechos constitucionales de la accionante porque son inadecuadas o defectuosas, a criterio del Tribunal se debe modificar lo referente a la habilitación de los plazos; es así que al retrotraerse las actuaciones al momento procesal que se violentaron derechos, corresponde que la entidad accionada vuelva a notificar las predeterminaciones a efectos que discurran los plazos, para garantizar de esta manera el derecho a la defensa.

DECISIÓN.- Por las razones que se han expuesto, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de apelación interpuesto por la Contraloría General del Estado, y en base a lo que establece el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, confirma la sentencia impugnada en cuanto es estimatoria y modifica la parte resolutive que dice "habilitación de plazos" por "Retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración del derecho a la defensa, esto es, antes de la notificación de las predeterminaciones de responsabilidad administrativa (Oficio 44982 DNPR de fecha Quito 10 de diciembre de 2020) y de responsabilidad civil culposa (Oficio 25201 DNPR de fecha Quito 10 de diciembre de 2020), a fin de que se

realice la respectiva notificación de forma debida. Una vez ejecutoriada la presente sentencia, de acuerdo a lo previsto por el artículo 25 de la LOGJCC, remítase una copia de sentencia a la Corte Constitucional para su conocimiento y eventual selección y revisión. Actúe la Secretaria Relatora titular, Abg. Mayra Tovar Chiriboga. NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.- f), MERCHAN LARREA ANA LUCIA **JUEZA PROVINCIAL PONENTE**; MOGRO MUÑOZ DIEGO XAVIER, **JUEZ PROVINCIAL**; OTAVALO CASTRO ROBERTO ANTONIO, **JUEZ PROVINCIAL**. **CERTIFICO:** Que las fotocopias que anteceden, son iguales a los originales de la sentencia emitida por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi dentro de la causa constitucional – acción de protección No. 05241-2021-00021, que sigue **MARIN AGUIRRE ANA BELEN** en contra de **CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO**. Latacunga, 04 de enero de 2022.


Ab. Mayra Tovar Chiriboga
SECRETARIA RELATORA
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL,
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE
COTOPAXI

