

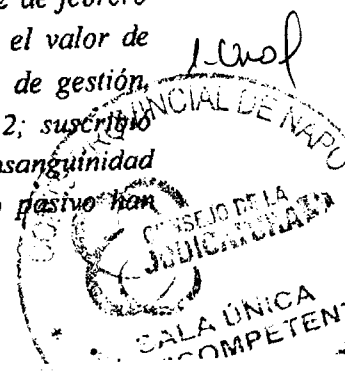
Juicio No. 15951-2022-00310

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO. - SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO.** Tena, martes 28 de junio del 2022, las 10h06. **VISTOS:** La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, integrado por los señores Jueces Provinciales; Dra. Mercedes Almeida Villacres; Ab Bella Abata Reinoso y Dr. David Fonseca (ponente); a continuación procedemos a resolver en mérito de los autos dentro esta Garantía Jurisdiccional de "Acción de protección" número 15951-2022-00310, presentada por el señor PEDRO REMIGIO ANDI SHIGUANGO como legitimado activo presenta ACCIÓN DE PROTECCIÓN contra los accionados: Dr. Carlos Riofrío, en su calidad de Contralor General del Estado; Dr. Luis Alfonso Miño Morales, en su calidad de Director Nacional de Responsabilidades; Dra. Betty Mishell Cedeño Ponce, en su calidad de Directora Nacional de Recursos Humanos; y, además, en contra de: Dr. Iñigo Salvador Crespo como PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, lo cual lo realizamos de la siguiente manera:

**PRIMERO. - ANTECEDENTES: 1.1). -RELACIÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DECISIÓN CONSTITUCIONAL IMPUGNADA:** El accionante PEDRO REMIGIO ANDI SHIGUANGO presenta el recurso de apelaciones contra dela sentencia dictada por el Tribunal de Gratinas Penales que resuelve:

*"(...) Declarar improcedente la acción de protección propuesta por el señor PEDRO REMIGIO ANDI SHIGUANGO. 2.- Dejar a salvo el derecho que tiene la accionante para acudir al órgano jurisdiccional competente a fin que pueda hacer valer sus derechos.(...) En razón a la siguiente información: "(...) 8.3. En el caso en estudio, la parte accionada ha indicado que sus actuaciones obedecieron al respeto a la Constitución de la República, a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante LOGGE) toda vez que el motivo de esta acción es que se deje sin efecto la Resolución N° 0001792, de fecha 28 de agosto del año 2019 y que fuera notificada el 9 de septiembre del año 2019, por cuanto esta Resolución, se dice, ha sido notificada extemporáneamente, es decir, fuera del tiempo que establece la LOGGE en su artículo 56, que este accionar ha ocasionado la vulneración de derechos constitucionales, tales como: el debido proceso, en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y el derecho al trabajo. Ahora bien, constituye el problema jurídico a resolver el determinar si efectivamente la emisión de la Resolución N° 0001792 es atentatoria a los derechos fundamentales del señor Pedro Remigio Andy Shiguango, para cuyo efecto se hacen los siguientes razonamientos:*

*8.3.1). De las pruebas y documentación expuesta en la audiencia puede advertirse que en contra del legitimado activo, Pedro Remigio Andi Shiguango, Director de la Red Escolar, inicialmente la CGE le expide la Resolución N° 9335 de fecha 2 de febrero del año 2017, en la que se le determinó una responsabilidad civil por el valor de USD. 13.290,37 por cuanto en el ejercicio de sus funciones y período de gestión, comprendido entre 1 de septiembre de 2005 y el 31 de enero de 2012; suscribió contratos de trabajo con personas con los que tiene parentesco de consanguinidad (hijo y sobrino). 8.3.2). Tanto la parte accionante como el legitimado pasivo han*



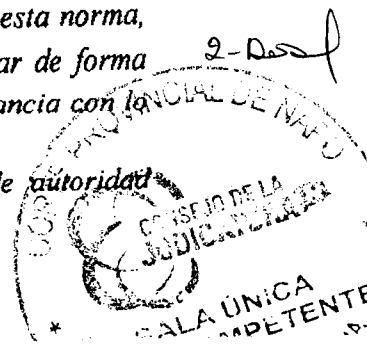
coincido en que el señor Pedro Remigio Andi Shiguango ha propuesto el Recurso de Revisión Administrativo, el mismo que ha sido tramitado, resuelto y notificado en debida forma, según consta del cuaderno constitucional. Dicha Resolución N° 0001792 de fecha 28 de agosto del año 2019, a decir del legitimado activo es extemporánea y al haberle notificado vulneró sus derechos constitucionales. Por ello, para determinar el accionar de la CGE es pertinente tener presente que son dos actos administrativos distintos, con su propia tramitación y temporalidad, como lo es: a).- Lo atinente a la determinación de la responsabilidad civil culposa determinada en el artículo 56 de la L.O.C.G. E, constante en la Resolución N° 9335 de fecha 2 de febrero del año 2017; y,

b) La Resolución 0001792 de fecha 28 de agosto del año 2019 que resolvió el Recurso de Revisión. c). Al respecto cabe recordar que el artículo 71 de la LOCGE preceptúa: "...Art. 71. Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos..." 8.3.3. En el caso en estudio se puede determinar que la CGE actuó dentro de sus facultades y competencias al notificar al hoy accionante la Resolución 0001792 de fecha 28 de agosto del año 2019, puesto que los hechos que fueron motivo de revisión y ulterior pronunciamiento se suscitaron con la notificación de la predeterminación con fecha 11 de diciembre del año 2012 notificada el 13 de enero del 2013; y, el Recurso de Revisión fue notificado el 09 de septiembre del año 2019; con lo un lógico razonamiento concluye que lo actuado por CGE está dentro del tiempo determinado en el artículo 71 de la LOCGE, cuerpo legal que hoy nos ocupa, es decir que la entidad de control actuó dentro de sus competencias. 8.3.4. Para el caso en in limine nos encontramos ante actos procesales que salen de la órbita constitucional, esto con respecto a la vulneración de derechos constitucionales, que se dicen han sucedido; con la actuación de la contraloría General del Estado, como lo es el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y derecho al trabajo, derechos que no han podido ser demostrados como fueron vulnerados, puesto que se pretende mezclar la vía constitucional con la sede contencioso administrativa, ms sin embargo, revisada la documentación adjuntada por el legitimado pasivo, se colige que la +} E. 8.3.5. De otra parte, revisados los recaudos que obran del cuaderno procesal hay que establecer que en virtud del principio de legalidad contemplado en el artículo 226 de la Constitución, todas las personas y autoridades únicamente deben actuar y ejecutar órdenes o actos en función o dentro del ámbito de sus competencias. De lo expuesto en la audiencia se desprende que tanto la Dirección Regional 8 como la Directora Nacional de Recursos de Revisión de la CGE dieron cumplimiento a lo que la normativa expresamente les faculta.

**8.4. SOBRE EL LÍMITE ENTRE LA LEGALIDAD Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN DERECHO.** La Corte Constitucional ha descartado la posibilidad de que mediante una acción de protección se conozcan asuntos de mera legalidad, pues 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 en la Constitución. En tal sentido garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso se debe considerar siempre que según el artículo 76 numeral 3 de la norma constitucional sólo se podrá juzgar a una persona ante el juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento. Por tanto, 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. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posible controversia de índole infra constitucional puede señalar la existencia de otras vías. 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. Conforme a lo establecido por la Constitución y la jurisprudencia de este organismo, la acción de protección constituye un mecanismo válido exclusivamente para reparar vulneraciones a derechos de fuente Constitucional, más no puede ser utilizada para reparar cualquier transgresión de derechos. Asimismo, los aportes doctrinarios a la materia sostienen que la naturaleza de la acción de protección tiene un contenido netamente constitucional en la medida que el análisis que implica su resolución se orienta únicamente a identificar vulneraciones de derechos contemplados por la Carta Magna, así la doctrina señala lo siguiente: Todo lo dicho hasta aquí tiene además un objetivo mayor: asegurar el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso. La acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales. De modo que no es válido que se pretenda extender una garantía jurisdiccional a otros ámbitos que se encuentran bien regulados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que tienen también su razón de ser. Bajo este orden de ideas, resulta evidente que a través de la acción de protección no se pueden invadir las atribuciones que atañen al control de legalidad, ni su ámbito de protección puede extralimitarse a actos u omisiones en los que se incumplan o se interprete erróneamente disposiciones legales o contractuales de cualquier índole; de tal manera que los jueces que tengan a su cargo el conocimiento de acciones de protección deben basar su análisis en la constatación de derechos constitucionales que eventualmente podrían ser lesionados para así establecer las medidas necesarias que permitan tutelarlos efectivamente y garantizar su vigencia dentro de los casos concretos. La Constitución de la República en su artículo 426, de forma clara establece lo siguiente: Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Es decir que, en atención a esta norma, es obligación de toda autoridad administrativa o jurisdiccional el aplicar de forma directa la norma constitucional. Esta disposición legal, está en concordancia con lo previsto en el artículo 83.1 del citado cuerpo legal que establece:

Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad



competente.

De lo dicho se desprende claramente que el juzgador está en la obligación de observar, acatar y aplicar la norma constitucional en razón que la misma es de directa e inmediata aplicación y que en el caso en estudio, como todos sabemos, existen formas de iniciar el procedimiento: una de oficio, por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa, orden superior, y petición razonada de otros órganos o denuncia. Estas formas, están orientadas a actuar la evidencia necesaria a efectos de precisar con mayor exactitud los hechos susceptibles de motivar el inicio del procedimiento administrativo sancionador. La Corte Constitucional ha descartado la posibilidad de que mediante una acción de protección se conozcan asuntos de mera legalidad, pues 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 en la Constitución. En tal sentido garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso se debe considerar siempre que según el artículo 76 numeral 3 de la norma constitucional sólo se podrá juzgar a una persona ante el juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento. (...) 8.5. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS QUE LA PARTE ACCIONANTE CONSIDERA VULNERADOS.(...) Bajo este orden de ideas, la seguridad jurídica implica la preexistencia de normas y constituye en sí misma la reivindicación de las disposiciones que determinan los mecanismos judiciales establecidos como garantías de la tutela judicial efectiva; en razón de ello, este derecho constitucional constituye un elemento indispensable para el sostén del modelo de estado previsto en la Constitución en donde en el caso en estudio, la seguridad jurídica se liga al principio de legalidad para así asegurar el cumplimiento de la normativa prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; es decir, la seguridad jurídica no es un derecho particular sino por el contrario es una categoría erga omnes. La Corte Constitucional en sentencia No. 130-18-SEP-CC, caso 0766-12-EP, refiriéndose a la seguridad jurídica expresa: (...) En cuanto a la seguridad jurídica tenemos que para el caso en estudio el accionante conocía y conoce los términos y el procedimiento en caso de notificación de: Predeterminación, Resolución de Responsabilidad Civil y del Recurso de Revisión, esto en armonía con el artículo 13 del Código Civil, que determina que la ley es conocida por todos y su ignorancia no excusa a persona alguna, mas aun cuando se ha determinado que las actuaciones realizadas por el accionante en el ejercicio de sus funciones como Director, obedecen a suscribir contratos de trabajo con personas que tienen parentesco de consanguinidad, por lo que el actuar de Contraloría es acorde al artículo 82 de la Constitución, por lo que no existe vulneración alguna.(...) 8.5.3. DERECHO AL TRABAJO.- La Constitución de la República señala que todas las personas tienen derecho al trabajo, el mismo que debe ser remunerado ya que no existe trabajo gratuito. Al respecto no existe ningún tipo de vulneración al trabajo, como lo argumenta el accionante, por cuanto la Contraloría en ejercicio de sus atribuciones, ha procedido conforme a la disposición del artículo 9 de la Ley Orgánica de Servicio Público, referida a la inhabilidad por mora para el ingreso al servicio público, y reiterada en el artículo 7 de su Reglamento General, ha

*informado al Ministerio del Trabajo que el señor Andi Shiguango Pedro, mantiene obligaciones en mora con la entidad de control, lo que se corrobora con la información obtenida en el sistema, de que el accionante todavía se mantiene en funciones, es decir se encuentra trabajando como Servidor Público a órdenes de la Dirección Distrital de educación, prestando sus funciones desde el 31 de octubre del 2014, sin que exista fecha de fin de gestión, esto se corrobora con la declaración del propio accionante, cuando al responder las preguntas realizadas por el suscrito. Respondió: " .... Indica que se encuentra trabajando, que es funcionario público..." lo que deja entrever, que durante todo el tiempo que ha durado el procedimiento seguido por Contraloría en su contra, normalmente ha venido laborando en el sector público, por lo que se colige que no existe vulneración a este derecho, es decir, no se afecta ni restringe su derecho al trabajo, ni su derecho a una vida digna prevista en el número 2 del artículo 66 de la norma constitucional. (...)"*

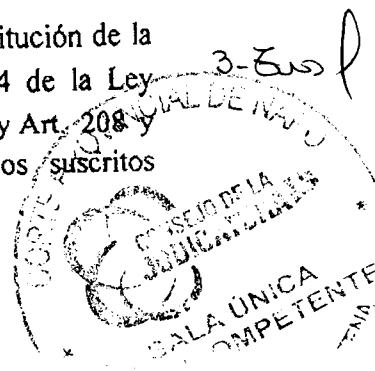
**1.2). - RESUMEN BREVE DE LOS ACTOS DE SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO EN ESTA INSTANCIA:** A fojas 2, consta el acta de sorteo radicándose la competencia en la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de la Provincia de Napo integrada: Dr. Álvaro Vivanco Gallardo; Dra. Mercedes Almeida Villacres y Dr. David Fonseca (ponente). En el proceso consta la acción e personal que da a conocer la ausencia del Dr. Álvaro Vivanco, produciendo un nuevo sorteo a fojas designado a la Dra. Bella Abata Reinoso como parte de este Tribunal. De fojas 5 y 8 se convoca a audiencia para el 17 de junio de 2022; en la cual solo comparece el peticionario y no los accionados, lo cual no imposibilita la práctica de la audiencia conforme lo señala el penúltimo inciso de Art. 14 dela LOGJCC, obteniendo la siguiente información:

**ACCIONANTE:** De lo más importante tenemos que se ha violentado los derechos señalados en el Art. 76 no.1 Art. 82 y Art.226 de la CRE, por cuanto los demandado sin respetar los presupuestos del Art 56 de le Ley Orgánica de la Contraloría General emiten la resolución de fecha 2 de febrero de 2017 y posteriormente con fecha 28 de agosto de 2019, fuera del tiempo de 180 días, ya que se resolvió a los 2063 días posteriores a la notificación de fecha 11 de diciembre de 2011, en la cual se produce la predeterminación de la responsabilidad civil culposa, por lo que ha puesto el recurso de revisión que ha sido negado y posteriormente la revisión de oficio de igual manera fue negada, por lo que esto violentando el derecho al trabajo ya que existe el impedimento para laborar en el sector público.

**ACCIONADOS:** No comparecen

**SEGUNDO: CONSIDERACION PREVIO A RESOLVER.** - A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto a lo dispuesto en el del Art. 76 numeral 7 literal (L) de la Constitución de República, señalamos:

**2.1.- COMPETENCIA.** - En armonía a lo dispuesto en el Art. 186 de la Constitución de la República "en adelante CRE", concordante con el segundo inciso del Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "LOGJCC" y Art. 208 y siguientes del Código Orgánico de la Función Judicial en adelante "COFJ" los suscritos Jueces somos competentes para conocer el presente recurso de apelación.



**2.2.- VALIDEZ PROCESAL:** Tomando en cuenta que las partes procesales no han alegado la existencia de alguna visión insubsanable dentro de la presente acción, sin embargo, señalamos que de la revisión del proceso no se observa alguna causal que implique que se haya violentado el derecho a la defensa por lo que se declara la valides procesal.

**2.3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN:** La acción de protección regulada por el Art. 88 de la actual Constitución, constituye hoy en día el mecanismo más importante para hacer efectiva la plena vigencia de los derechos que garantiza nuestra Constitución. Esta acción creada en la Carta Fundamental del año 2008, busca que en Ecuador sea posible que los derechos fundamentales se protejan, al señalar en el Art. 88 lo siguiente:

*"La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una 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 la violación del derecho provoca daño grave, 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.*

Esta acción, vale decir, tiene las siguientes peculiaridades: los principios que la gobiernan son los de: a) Inmediatez: porque su propósito es otorgar sin dilaciones la protección solicitada; b) Informalidad: porque no ofrece dificultades para su trámite; c) Especificidad: porque en todo caso exige del Juez un pronunciamiento de fondo para conceder o negar el amparo del derecho; e) Preferencia: porque el Juez la tramitará con prelación a otros asuntos, salvo la acción de habeas corpus. Los plazos son perentorios e improrrogables; f) Sumariedad: porque es breve en sus formas y procedimientos. Como se observa, después de leer estos principios, la acción de protección se entiende como la principal institución que creo la nueva Constitución para la protección de todos los derechos fundamentales y su función exclusiva es la de proteger esta clase de derechos. La acción de protección, prevista en el Art. 88 de la Constitución, de manera sustancial tutela los derechos fundamentales de las personas, consagrados en el texto constitucional.

De conformidad con la norma citada, se establece de manera concluyente que, la acción de protección constitucional, está dirigida: a) Contra actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; b) Contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y, c) Cuando la violación provenga de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, 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. La intención del constituyente en la creación de este mecanismo de protección, al regularla fue salvaguardar las garantías del ser humano, en el tema de la protección de derechos fundamentales.

**2.4.- NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO DE APELACIÓN:** Nuestra Carta Magna en el Art. 76 numeral 7 literal m), concordante con los numerales 7 y 8 del Art. 8 y Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece a la apelación como un recurso a través del cual las partes reclaman al juez o Tribunal Superior, para que revoque o reforme un decreto, auto o sentencia del inferior.

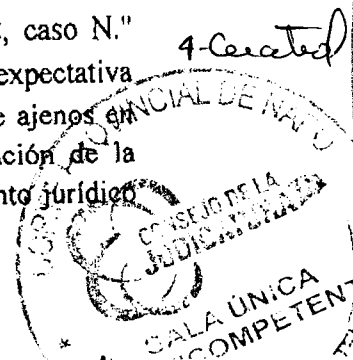
**TERCERO. - DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS QUE FUERON PLANTEADOS POR LAS PARTES PROCESALES-** Una vez que se ha revisado el proceso y escuchado a las partes procesales en audiencia se desprende que la parte accionada ha presentado esta demanda de acción de protección a legando la vulneración de los siguientes derechos:

**ACCIONANTE:** De lo más importante tenemos que se ha violentado los derechos señalados en el Art. 76 no.1 Art. 82 y Art.226 de la CRE por cuanto los demandado sin respetar los presupuestos del Art 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General emiten la resolución de fecha 2 de febrero de 2017 y posteriormente con fecha 28 de agosto de 2019 fuera del tiempo de 180 días, ya que se resolvió a los 2063 días posteriores a la notificación de fecha 11 de diciembre de 2011 en la cual se produce la predeterminación de la responsabilidad civil culposa, por lo que ha puesto el recurso de revisión que ha sido negad y posteriormente la revisión de oficio que de igual manera fue negada, por lo que esto violentando el derecho al trabajo ya que existe el impedimento para laborar en el sector público.

**CUARTO. - ANÁLISIS PREVIO AL ESTUDIO DE LOS CARGOS FORMULADOS POR EL SUJETO ACTIVO:** De la revisión del proceso venido en grado se torna preciso puntualizar lo siguiente:

En este considerando señalamos que Corte Constitucional mediante sentencia No 102-13-SEP-CC, caso N. 0 0380-10-EP y la sentencia No.042-14-SEP-CC del caso No. 0521-10-EP a través de la cual ordena a los operadores de justicia constitucional a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales y no limita a la justicia constitucional tan solo a verificar el cumplimiento de los presupuestos de índole legal señaladas en el 42 de LOGJCC; por cuanto, el único camino es la sustanciación del procedimiento respectivo a fin de establecer si se verificó o no la vulneración de un derecho que en este caso el sujeto pasivo se enfoca a la trasgresión a su derecho al trabajo previsto en arts. 33; 66#2; 325 de la CRE, aludiendo que en razón a la glosa emitida por la Contraloría tiene un impedimento para trabajar y este se refleja en el Ministerio de Trabajo, por lo que actualmente podría perder su empleo sin justa causa, siendo esta la razón por la que el juez A quo procedió a efectuarla respectiva audiencia y posterior sentencia.

A).- **SEGURIDAD JURÍDICA:** Para entender mejor la problemática planteada se torna preciso señalar que el Art. 82 de la CRE y el Art. 25 del COFJ concuerdan al definir a la seguridad jurídica como la obligación que poseen los operadores de justicia de respetar y hacer respetar las normas que componen nuestro marco legal velando por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado. Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia de sentencia N." 11-13-SEP-CC, caso N." 1863-12-EP, ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica consiste en "la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico



deben estar determinadas previamente teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional, por esta razón se debe tener en claro lo siguientes normas:

### **LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (LOGE)**

*"Art. 53.- Funciones y atribuciones.- Sin perjuicio de las normas que regulan las facultades de la Contraloría General del Estado señaladas en los capítulos anteriores, sus funciones y atribuciones se clasifican de la siguiente manera: (...) b. Determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, de conformidad con lo que dispone la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado;"*

*"Art. 56.- Contenido de las resoluciones y plazo para expedirlas.- La resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación. Si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación.*

*La resolución original confirmará o desvanecerá total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en esta Ley, y en el reglamento que para el efecto dicte el Contralor General.*

#### Nota:

*Mediante Resolución No. 012-2021 (R.O. 573-45, 9-XI-2021), emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, con la cual se establece como Precedente Jurisprudencial Obligatorio, el siguiente punto de derecho:*

*El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.*

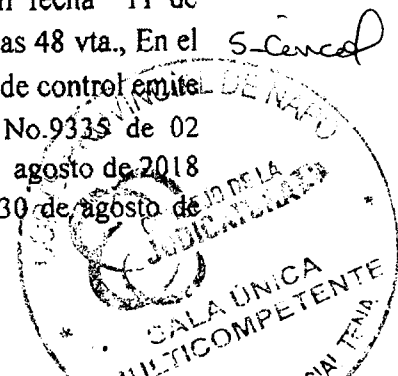
10 00000001

## REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (RLOCGE)

*"Art. 56.- Proceso de la determinación de responsabilidades. - De conformidad con lo dispuesto en la ley, en el proceso de determinación de responsabilidades, se procederá de la siguiente manera: (...)b. La responsabilidad civil culposa una vez notificada tendrá el plazo de 60 días para impugnar la glosa; la Contraloría General expedirá la resolución dentro del plazo de 180 días, conforme lo dispuesto en los artículos 53, numeral 1 y 56 de la Ley de la Contraloría General; se podrá proponer el recurso de revisión dentro del plazo de 60 días; la Contraloría General en el plazo de 30 días resolverá el otorgamiento o negativa del recurso, y en el supuesto de ser calificado favorablemente dicho recurso y con base a los fundamentos y pruebas que se presenten, la Contraloría General dictará su fallo dentro del plazo de 60 días confirmando o revocando la resolución original, objeto del recurso. También habrá derecho a la acción contencioso administrativa, dentro del término de 60 días de haberse fallado dicho recurso de revisión y, por tanto, una vez agotada totalmente la fase administrativa, conforme lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. El recurso de revisión no constituye requisito previo para impugnar la resolución de la Contraloría que haya confirmado total o parcialmente la glosa;"*

De la norma expuesta se sabe que, en el presente caso el Art. 211 de la CRE concordante con el Art. 53 (B)LOCGE, definen a la Contraloría General del Estado como el organismo técnico encargado del control en la utilización de los recursos estatales de las personas jurídicas y naturales de derecho público y privado que dispongan de recursos públicos, a través de la facultad de Determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. En el caso que nos ocupa la normativa aplicable es la descrita en el Art. 56 de LOCGE y Art. 56 ( b) de su Reglamento, que al unísono dicen que una vez notificada la predeterminación el agraviado tendrá el plazo de 60 días para impugnar. Plateada o no la impugnación la Contraloría General expedirá la resolución de determinación de responsabilidad culposa dentro de plazo de 180 días, de la cual el sujeto controlado puede proponer el recurso de revisión dentro del plazo de 60 días o en su defecto acudir al Tribunal Contencioso Administrativo. Plateado la revisión la Contraloría General en el plazo de 30 días resolverá el aceptar o no a trámite, de proveerlo en 60 días plazo dictará su fallo confirmando o revocando la determinación, también habrá derecho a la acción contencioso administrativa, dentro del término de 60 días posteriores a la notificación de la glosa del recurso de revisión en sede administrativa, conforme lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

**B).- REALIDAD JURIDICA:** De la revisión del proceso se observa que el sujeto pasivo a emitido la predeterminación mediante oficio No. 0055 DSR8-DPNJ con fecha 11 de diciembre de 2012 , que fue notificado ese mismo día conforme consta a fojas 48 vta., En el presente caso una vez notificada la predeterminación al accionante, el órgano de control emite la Determinación de Responsabilidad civil culposa mediante Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017; sin embargo se observa que esta ha sido notificada el 08 de agosto de 2018 (fs. 3vta) por lo que el accionante ha presentado el recurso de revisión el 30 de agosto de



2018 y esta fue resuelta mediante Resolución de fecha 28 de agosto de 2019, casi un año después, por lo que partiendo de la realidad jurídica procedemos a dar respuesta a las problemáticas planteadas.

**C).- TEMPORALIDAD DE LA DETERMINACION.** - Se sabe que la resolución de determinación se emitió mediante Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017 en razón a los resultados del informe del examen especial DR8-004-2012 en la Red Escolar Autónoma Rural de Centros Educativos Comunitarios interculturales Biligues Paushiyacu de la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe Napo, por el periodo comprendido de 1 de enero de 2017 al 31 de enero de 2012, en cumplimiento a la orden de trabajo 0004-DR8-2012 de 19 de marzo de 2012.

Par resolver la problemática citamos la Resolución No. 012-2021 (R.O. 573-45, 9-XI-2021 de la Corte Nacional que interpreta el contenido del Art. 56 de la LOCGE, definiendo al plazo de 180 días como fatal para resolver una predeterminación bajo la pena de caducidad de la competencia de la Contraloría General del Estado para que determine la responsabilidad civil culposa y obliga a las autoridades administrativas o judiciales a declarar de oficio tal caducidad; es por ello que señalamos que el sujeto pasivo no aporta información física tangible que permita detectar con precisión la fecha de la notificación de la predeterminación, mas sucede que el sujeto activo SI señala que la notificación se produjo el de 11 diciembre de 2011 conforme lo justifica con la copia del oficio No.0055 DR8-DPN-J ( fs.48) transcurriendo alrededor de 6 años hasta el 02 febrero de 2017, en la cual se emitió la determinación o la ratificatorio de la predeterminación, sobrepasando con creces los 180 días plazo que tenía el sujeto pasivo para resolver conforme lo determina el Art. 56 de LOCGE y Art. 56 (b) de su Reglamento.

**D) TEMPORALIDAD DEL RECURSO DE REVISION "RESOLUCION NO.0001792".**- Una vez emitida la confirmación de la predeterminación en Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017, esta es notificada 08 de agosto de 2018 ( fs.3 a 5), conforme consta en la misma resolución, por lo que se presenta el recurso el 30 de agosto de 2018. Lo inusual es la demora demás de un año para su notificación (ACEPTAR A TRAMITE), sin embargo de aquello se identifica que dicho recurso ha sido admitido mediante providencia de fecha 26 de agosto de 2019, emitiendo la resolución No.0001792, el 28 de agosto d 2019. El problema surge cuando el órgano de control admite a trámite 26 de agosto de 2019, ( 1 AÑO) irrespetando el plazo de 30 días que otorga el Art. 56 literal b del reglamento la LOCGE

**E).- CADUCIDAD.** - Si bien cierto este aspecto al estar previsto en la norma proyecta una alegación de mera legalidad, sin embargo de aquello, para detectar la violación de un derecho realizamos el siguiente estudio: Tanto a la determinación "Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017, así como también a resolución del recurso de revisión o No.0001792, el 28 de agosto d 2019, son producto de un procedimiento preestablecido cuyo cumplimiento es obligatorio y deben velarlo autoridades; el problema surge cuando la omisión por la no aplicación de una norma genera la vulneración de un derecho, es por ello que destacamos que el sujeto pasivo orienta su posición a que transcurrido el plazo permitido; y la Contraloría defiende su actuar bajo los presupuesto del Art. 71 de LOCGE, para resolver este problema señalamos la siguiente norma:

## LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (LOCGE)

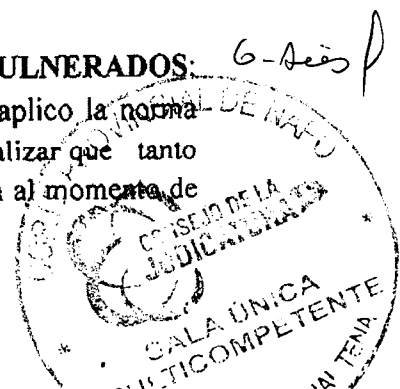
**“Art. 71.- Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.-** (Agregado el inciso 3 por el Art. 11 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004; reformado por el Art. 5 de la Ley s/n, R.O. 1-S, 11-VIII-2009; y por la Disp. Reformatoria 10ma primera de la Ley s/n, R.O. 392-2S, 17-II-2021).-La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos. La determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en los casos en que se presume la existencia de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, estará sujeta a los plazos y caducidades establecidas en este artículo.

Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiere expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo no mayor a tres años, respecto de la declaración patrimonial juramentada en los casos de los ciudadanos elegidos por votación popular, presentada al término de sus funciones.”

Esta norma “ Art.71” permite visualizar de forma general y amplia el tiempo que tiene la Contraloría para cumplir todas sus funciones imponiendo como sanción por la demora la caducidad a los en 7 años contados desde la fecha en que se produjeron los actos del servidor público, siendo esta la razón por lo que en la resolución del recurso de revisión, el órgano de control caduca el valor de 8265,99 USD, quedando en firme el valor de 502438 USD, hecho inusual por cuanto el órgano de Control no toma en cuenta que la determinación se produjeron de 02 febrero de 2017 y los efectos de la “INTERRUPCION” del Art. 62, e Inciso tercero de Art. 73 Y 74 LOCGE ( *no hay explicación alguna*)-asimismo también es real que la LOCGE y su reglamento establece un procedimiento obligatorio ( no optativo- no discrecional) para cumplir sus fines, es por ello que amas del Art. 71 , se torna preciso citar el procedimiento establecido en el Art.56 de LA LOCGE así como también el criterio de cumplimiento obligatorio de la Corte Nacional Resolución No. 012-2021 (R.O. 573-4S, 9-XI-2021, tal cual se expone en este fallo, por lo que lo asertos o yerros son materia ordinaria pero se ha detectado que dichos actos si afectan derechos constitucionales permitiendo que la vía constitucional se active al no existir una explicación adecuada que permita entender la manera en la que procedió la Contraloría.

### E).- DETERMINACION DE DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS:

Conforme se explica en este fallo se ha constatado que el demandado no aplico la norma prevista para sus procedimientos administrativos, particular que permite visualizar que tanto en la determinación de responsabilidad civil culposa como así como también al momento de



resolver el recurso de revisión, en la primera se incumplió el tiempo que ordena el Art. 56 de LOCGE (180 días) y en el segundo el Art. 56 literal b de Reglamento de la ley antes señalada (los 30 días para admitir a trámite el recurso); es decir, se violentaron los procedimientos prestables para cada caso por parte del sujeto pasivo ya que no se garantizó el cumplimiento de dichas normas; en otras palabras los procedimientos existen con el objeto de garantizar los derechos de las partes procesales, el no hacerlo violenta de esta manera el derecho al debido proceso descrito en el Art. 71 numeral 1 así como también el derecho a la seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de la CRE, por cuanto la actitud del sujeto pasivo se aleja de la norma y crea una incredulidad y desconfianza en el aparato estatal especializado "Contraloría"; y en este caso "actos discrecionales" ocasionan un daño real al sujeto activo imposibilitándolo a trabajar actualmente a consecuencia de un procedimiento no usual, tal cual se explica en este fallo, por cuanto a la luz de la lógica que la caducidad es aquella figura que busca garantizar la eficacia y oportunidad de un servicio público siendo en este caso el proceso que inicia con la predeterminación y posterior determinación actos que tiene un valor jurídico real frente a la figura jurídica antes señalada; es por ello, que la ley antes señala prevé la caducidad de la potestad de sustanciar el recurso de revisión dando a lugar que quede en firme la determinación, pero en este caso no se puede entender porque la resolución del recurso de revisión no toma en cuenta su norma infraconstitucional, cuyas consecuencias son reales y de obligatorio cumplimiento conforme se explicó en este fallo, normas que no han sido consideradas al momento de emitir la resolución de determinación Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017 y la resolución del recurso de revisión No.0001792 de 28 de agosto d 2019, ni se explica porque razón no se aplica el Art. 56 de LOCGE; Art. 56 literal del reglamento y la Resolución No. 012-2021 (R.O. 573-45, 9-XI-2021 de la Corte Nacional, ni mucho menos se justifica si la demora incurrida obedece a eventos de fuerza mayor o caso fortuito, lo cual permite concluir que las mismas carecen de motivación cuyos presupuesto están señalados en el Art. 76 numeral I literal I de la CRE y el criterio de la Corte Constitucional plasmado en sentencia N. 0 017- 14-SEP-CC emitida dentro del caso No. 0401-13-EP e impide entender el criterio pobre del juez de primer nivel

**CUARTO. - DECISIÓN:** Por todo lo expuesto esta Sala Multicompetente de la Provincia de Napo de forma unánime, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR RESUELVE**

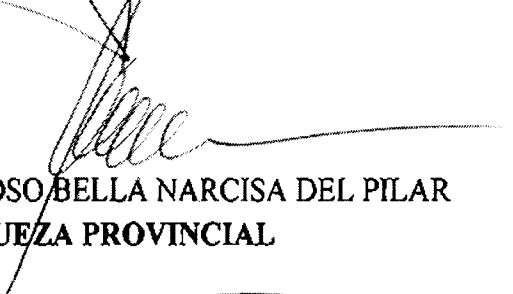
- 1.- Aceptar el Recurso de apelación formulado por el señor PEDRO REMIGIO ANDI SHIGUANGO, por lo que se revoca la sentencia venida en grado.
- 2.- Aceptar la demanda de Acción de protección declarando que el sujeto pasivo a violado los derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y motivación del accionante previstos en el Art. 76 numeral (1); numeral 7 literal (L) y Art. 82 de nuestra carta magna
- 3 Como medidas de reparación integral se dispone:
  - a).- Se deja sin efecto Resolución de determinación Resolución No.9335 de 02 febrero de 2017 firmada por Daniel Fernandez, Director de Responsabilidades y la Resolucion No. 0001792 de fecha 28 de agosto de 2019, emitida por la Abg. Mi Shell Cedefo Ponce.

18-Heacahof

DOIRECTORA NACIONAL DE RECURSOS DE REVISION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO.

3.- Envíese el proceso a la Unidad Judicial de origen. Al tenor del Art.25 de LOGJCC, se dispone que una vez ejecutoriado este fallo se remita copias certificadas de esta resolución a la Corte Constitucional. J) Al tenor del Art. 130 numeral 6 del COFJ se recuerda al señor Juez A quo sobre su obligación de ser diligente en la presente causa. **CÚMPLASE Y NOTIFIQUESE.** -

  
FONSECA VALLEJO MARIO DAVID  
JUEZ PROVINCIAL (PONENTE)

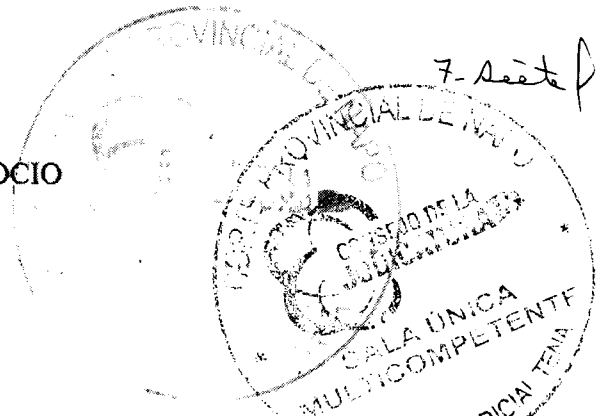
  
ABATA REINOSO BELLA NARCISA DEL PILAR  
JUEZA PROVINCIAL

  
ALMEIDA VILLACRES MERCEDES  
JUEZ PROVINCIAL

En Tena, martes veinte y ocho de junio del dos mil veinte y dos, a partir de las once horas y seis minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: ANDI SHIGUANGO PEDRO REMIGIO en el correo electrónico darwin.caisaguano@yahoo.es, en el casillero electrónico No. 0502876683 del Dr./Ab. DARWIN ENRIQUE CAISAGUANO OLMOS. DR. CARLOS RIOFRIO CONTRALOR GENERAL DE LA NACION en el correo electrónico avillena@contraloria.gob.ec; en el correo electrónico gbustamante@contraloria.com.ec. DR. IÑIGO SALVADOR CRESPO, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en el correo electrónico icrespo@pge.gob.ec, isalvador@pge.gob.ec, secretaria\_general@pge.gob.ec, marco.proanio@pge.ec, alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec. No se notifica a ABG. GEOVANNA BOLAÑOS MONTERO DIRECTORA NACIONAL DE RECURSOS DE REVISIÓN. por no haber señalado casilla. Certifico:

  
LOPEZ CEVALLOS JADI DEL ROCIO  
SECRETARIA

MELVA.ROBAYO

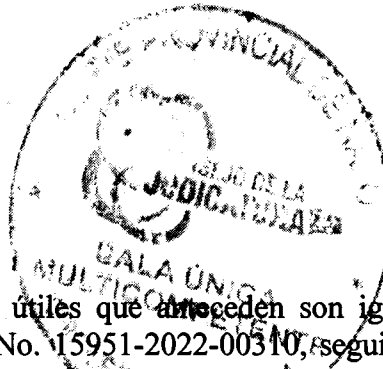




**RAZON correspondiente al Juicio No. 15951202200310(23955573)**

RAZÓN: En calidad de Secretaria Relatora, siento por tal que, la sentencia que antecede se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley. Tena, 4 de julio de 2022. Certifico.

  
Dra. Jadi del Rocio Lopez Cevallos  
SECRETARIA RELATORA



CERTIFICO que las siete (07) fojas útiles que anteceden son iguales a sus originales, extraídas de la acción de protección No. 15951-2022-00310, seguida por Pedro Remigio Andi Shiguango en contra de la Contraloría General del Estado y otros, tramitada en esta Sala Multicompetente, a las que me remito en caso de ser necesario. Tena, 5 de julio de 2022.

  
Dra. Rocio Lopez Cevallos  
SECRETARIA RELATORA

