



Juicio No. 17460-2021-03491

UNIDAD JUDICIAL DE TRÁNSITO CON SEDE EN EL DISTRITO

METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA. Quito, lunes 16 de agosto del 2021, a las 12h23.

VISTOS: Dra. Miriam Janeth Rodríguez Chirán, en mi calidad de Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, actuando dentro de la acción de protección Nro. 17460-2021-03491, como Jueza Constitucional, atenta a estado de la causa, emito la Sentencia escrita, en base a las siguientes consideraciones:

PRIMERO.- IDENTIFICACIÓN DE LA ACCIONANTE: Se identifica como persona accionante la señora ISABEL DE LAS MERCEDES FRAGA VILLARREAL, con c.c. 1704551728.

SEGUNDO.- IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA: CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, en la persona del Dr. Carlos Javier Riofrío (s); LA DIRECCIÓN NACIONAL DE RESPONSABILIDADES, en la persona de la Ab. Ana Sofía Moreno Condolo; y la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, en la persona del Dr. Salvador Iñigo, en representación del Estado Ecuatoriano.-

TERCERO.- ANTECEDENTES.- RELACION CIRCUNSTANCIADA DE LOS HECHOS Y DESCRIPCION DEL ACTO VIOLATORIO DEL DERECHO.- La accionante en su demanda de acción de protección manifiesta: “(...) **3.1.- ANTECEDENTES: 3.1.1.-** La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones consagradas en la Constitución de la República y su Ley LOCGE, realizó el examen Especial a los procesos precontractual y consumos de las adquisiciones de mecanismos fármacos e insumos médicos para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 al 30 de agosto de 2013. (ANEXO 1- PRUEBA 1)...**3.1.4.- PREDETERMINACIÓN:** Mediante **Oficio No. 01263-DADSySS, de 29 de abril de 2016**, se predeterminó en mi contra la responsabilidad administrativa culposa signada con el mismo número de oficio, la cual me fue notificada el 20 de mayo de 2016, concediéndome el plazo de 30 días para ejercer mi derecho a la defensa, el cual fue ejercido a través de mi escrito presentado en la ventanilla de recepción de documentos del Órgano de Control, el 17 de junio de **2016 recibido en la Contraloría el mismo día a las 15h54** y se le otorgó el No. De control de Comunicación 55259. (Anexo 2 –Prueba 5 y 6). **3.1.5.- CONFIRMACION DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA resolución Nro. 36611:** Con resolución Nro. 36611 de 29 de diciembre de 2017, expedida por el Ab. **Daniel Fernández de Córdova**, a quien a esa fecha se desempeñaba como Director Nacional de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, se indica: RESUELVE: I CONFIRMAR la responsabilidad administrativa culposa 01263-DADSySS de 29 de abril de 2016, que corresponde a una multa de 2.544 USD, que equivale a 8 Salarios Básicos Unificados, de 318 USD cada uno, predeterminada en contra de la señora **Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal**, Secretaria Técnica de Contrataciones del

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS del cantón Quito, provincia de Pichincha. II. REMITIR copia certificada de la presente Resolución al señor Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, a efectos de que, una vez que se encuentre ejecutoriada se disponga la recaudación de la multa, por 2.544 USD, en contra de la señora **Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal**, de conformidad con lo previsto en los artículos 48 y 51, incisos segundos de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. El funcionario recaudador comunicará sobre el cobro de la multa referida a la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado (SIC)...**La precitada Resolución Nro. 36611** de 29 de diciembre de 2017, SUPUESTAMENTE NOTIFICADA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2018, nunca me fue notificada en lega y debida forma a mi **Casillero Judicial físico Nro. 1984** como tampoco en mi correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com . (Anexo 2 – **prueba 9**). Apenas tuve conocimiento de la existencia de la mencionada resolución Nro. 36611, solicité a la Contraloría me informen del contenido de la misma, por lo tanto, me fue respondida a través de mi correo electrónico con oficio 1115. DNR-SR-2021 el 13 de mayo del 2021, suscrito por la Ab. Ana Sofía Moreno Condolo, Secretaria de Responsabilidades. (Anexos 3 – **Prueba 10**). Adicionalmente a pedido de la accionante, la Contraloría me certificó que el 30 de noviembre de 2018 se notificó la Resolución Nro. 36611 de 29 de diciembre de 2017, al casillero 8290. (Anexo – **Prueba 11**). De acuerdo con la certificación de la oficina de Casillero Judiciales de Quito que acompaño, ese casillero no existe, pues **únicamente hay 5299 casillero judiciales físicos**. El casillero judicial que tengo fijado en Contraloría es el **casillero Judicial físico No. 1984**, y mi correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com . (Anexo 2 – Prueba 9)...Como consecuencia de esta falta de notificación, al ejecutoriarse y quedar en firme la Resolución Nro. 36611 de 29 de diciembre de 2017, el Director Nacional de Recaudaciones y Coactivas, se ha emitido en mi contra el Título de Crédito Nro. 6629-2021-DNRyCDRC de 8 de abril de 2021, que en lo principal dice ... Con fecha 28 de abril de 2021 se ha dejado en la calle Rafael Almeida y Mariano Echeverría, Edificio Royal Tennis un título de crédito por USD 2.544,00 (dos mil quinientos cincuenta y cuatro dólares) que con la liquidación de intereses asciende a USD 3.133.16, el mismo que me fue entregado el 6 de mayo de 2021 por el guardia del edificio que me conocer por tener una suite mi hijo en ese edificio. (Anexo 2 – Prueba 13)...”

CUARTA.- DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS: El debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa contemplados en el Art. 76 numeral 7, literales a), b), c), h) y m); Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, Art. 75; y, Derecho a la Seguridad Jurídica Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador.-

QUINTO.- PETICIÓN ACCIÓN DE PROTECCIÓN: El Accionante a través de su defensa solicitó: “...1.- Que de conformidad con lo prescrito en los artículos 88 de la Constitución del Ecuador...solicito al Juez Constitucional la declaración de violación de los derechos de la accionante, con determinación de las normas constitucionales violadas, esto es: artículo 76 numerales 1 y 7 literales a), b), c), h) y m); artículo 82 de la Constitución de la República; y, del daño material e inmaterial ocasionado a fin de que se concrete su reparación integral.

2...se declare la caducidad del informe de Auditoria DADSySS-0045-2015, por haberse aprobado fuera del término previsto en el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; **se declare la nulidad de la resolución Nro. 36611 de 29 de diciembre de 2017**, porque fue dictada en base a una acción de control caducada, dentro de un procedimiento administrativo que no respetó el plazo que prevén los artículos 48 inciso tercero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 56 literal a) del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 14 inciso segundo del Reglamento de responsabilidades, emitido mediante Acuerdo No. 004-CG-2016, de 18 de febrero de 2016; y por lo tanto también operó la caducidad; y **la nulidad del título de crédito No. 6629-2021-DNRyC-DRC de 8 de abril de 2021...**

SEXTO.- DE LA AUDIENCIA ORAL Y PUBLICA DE ACCION DE PROTECCION:

La demanda, luego del sorteo de Ley ha recaído su conocimiento a la suscrita Jueza, quien mediante auto de fecha de 23 de julio del 2021 las 09h15, avoqué conocimiento de la acción de protección, la calificué de clara y precisa, admitiéndola al trámite correspondiente, disponiendo su traslado y conocimiento a la entidad accionada para que concurra a la audiencia señalada para el día martes 27 de julio del 2021, a las 15h00, diligencia que fue diferida a petición de la entidad accionada, en vista de que necesita más tiempo para preparar su defensa, por lo que se volvió a convocar para el día viernes 30 de julio del 2021, a las 08h30. Llegado el día y hora de la audiencia oral y pública, ante la Dra. Miriam Janeth Rodríguez Chirán, Jueza Constitucional de la Unidad Judicial de Transito, y la Dra. Silvia Celorio Naranjo, Secretaria de esta Unidad Judicial quien certifica; se constituye la Judicatura con el objeto de llevar a cabo la Audiencia Oral y Pública de Acción Constitucional de Acción de Protección. A la presente audiencia comparecen: mediante la palataforma digital zoom, la accionante señora Doctora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, acompañada de su defensor Ab. Pedro Pablo Coral Hernández, quien comparece de manera presencial; y por otra parte ofreciendo poder o ratificación, el Ab. Jorge Luís Nole Nole, en representación del Dr. Carlos Javier Riofrío (s), Contralor General del Estado, y de la Ab. Ana Sofía Moreno Condolo, de la Dirección Nacional de Responsabilidades. No compareció la Procuraduría General del Estado.- **6.1.-** La suscrita Jueza luego de instalada la audiencia, de conformidad con el Art. 14 de la LOGJCC, **CONCEDO LA PALABRA A LA ACCIONANTE, QUIEN A TRAVÉS su defensa técnica Ab. Pedro Pablo Coral Hernández, manifiesta** : “Comparezco en mi calidad de abogado de la Dra. Isabel de las Mercedes Fraga, quien ha decidido promover esta acción constitucional en contra de la Contraloría General del Estado, por el acto administrativo contenido en la resolución No. 36611 de 29 de diciembre del 2017 expedida por el entonces Director de Responsabilidades Ab. Daniel Fernández de Córdova, quien actúa bajo delegación del Contralor General del Estado. Es importante establecer los antecedentes bajo los cuales se da esta serie de violaciones a los derechos de mí defendida, por cuanto en materia de derecho administrativo existe la institución de la caducidad, la caducidad refiere al el establecimiento claro y preciso de términos y plazos dentro de una norma a fin de que se cumpla con las actuaciones procesales dentro del proceso o procedimiento administrativo que la administración pública está evacuando, es así señora

jueza que en principio la Contraloría General del Estado en uso de sus atribuciones decide realizar el examen especial a los procesos precontractuales, contractual, consumos y consumos de las decisiones médicas, fármacos de insumos médicos para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por el período comprendido entre el 1 de enero del 2010 y el 30 de agosto del 2013, como prueba de mi parte yo he presentado dentro del anexo 1 la prueba asignada con el número 1 la cual corresponde a la carátula del examen especial DADSySS-0045-2015, en la cual claramente se puede ver que el período va desde el 1 de enero del 2010 hasta el 30 de agosto del 2013, esta prueba ha sido desmaterializada como corresponde en la Notaría 31 cuya notaria es la doctora María José Palacios, el referido examen se realiza con cargo al plan operativo anual de la Contraloría General del Estado del 2013 y es ampliado mediante oficio número 1798-CP de 12 de septiembre del 2013, por qué es importante este oficio porque este oficio contiene la orden de trabajo que amplía el periodo del examen a agosto del 2013, tal cómo se hace constar en el oficio 0022-DADSySS-2013 de 17 de septiembre de 2013, contenido en el informe de auditoría y previamente nombrado y que ha sido signado como prueba número 2 y se encuentra dentro del anexo 2, este oficio, señora jueza es importantísimo porque en este oficio está la firma de aprobación del examen de auditoría por parte del Contralor General del Estado, cuya fecha corresponde al 19 de junio del 2015, el informe de auditoría como acabo de mencionar fue aprobado 21 meses después de la fecha de inicio del examen, cuando el artículo 26 de la Ley de la Contraloría, establece que el órgano de control tendrá 180 días término contados a partir de la fecha de inicio del examen, para su aprobación y el Contralor General del Estado tendrá 30 días más para emitir su firma de aprobación, es decir que, la Contraloría General del Estado en virtud, del art. 26 tenía 210 días terminó para haber aprobado este examen especial sin embargo, lo hace 21 meses después, como ya mencioné la orden de trabajo fue legalmente autorizada por el Contralor General del Estado el 12 de septiembre y esa es la fecha de inicio del examen, el Contralor General del Estado, debió aprobar el informe el 3 de junio del 2014 que era la fecha que contados los días terminó los 210 días terminó era el 3 de junio del 2014 fecha en la que se cumplía el término establecido en el artículo 26, sin embargo se lo hace el 19 de junio del 2015, transcurriendo más de 265 días término como ya lo había explicado, posteriormente a la aprobación se emite el oficio de predeterminación de responsabilidades No. 01263-DADySS de 29 de abril del 2016, se predeterminó en contra en contra de mi defendida la responsabilidad administrativa culposa, contenida en dicho oficio de predeterminación y esta responsabilidad fue notificada el 20 de mayo del 2016, concediéndole el plazo de 30 días para ejercer su defensa, está predeterminación fue contestada por la legitimada activa el 17 de junio del 2016 y la Contraloría General del Estado, le da el control de comunicación 55259 esta prueba se encuentra en el en el anexo dos pruebas 5 y 6 aquí usted podrá encontrar señora jueza, tanto el oficio de predeterminación que se encuentra en la fs. 5 en la cual se establece el tiempo en el cual debió ejercer su defensa y posteriormente en el número 6 encontrará el escrito de defensa esgrimido por la hoy legitimada, posteriormente con resolución 36611 de 29 de diciembre del 2017, previamente nombrada se confirma la responsabilidad culposa contenida en el oficio 1263, en el cual se confirma la responsabilidad administrativa culposa en contra de mi defendida esta

prueba se encuentra en el anexo 3 prueba 7 que viene hacer la resolución desmaterializada en la Notaría 31, es importante esta resolución por que el abogado Daniel Fernández de Córdoba, Director de Responsabilidades de la época, ejerciendo la atribución conferida por el Contralor General del Estado, mediante acuerdo número 011-CG-2016 de 25 de febrero del 2016, emite este acto administrativo sin embargo la emisión de este acto administrativo parte de la aprobación extemporánea de un informe de auditoría aparte señora jueza al respecto el artículo 48 de la ley de la Contraloría art. 48 inciso 3° de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado manifiesta “...” se ha demostrado que la defensa fue la ejercida dentro del plazo, vencido este plazo el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría competentes para hacerlo emitirán su resolución dentro del plazo de 60 días, les recuerdo a los presentes que la resolución es emitida el 29 de diciembre del 2017 en tanto que la predeterminación que es la fecha a partir de la cual debemos contar el plazo establecido en el artículo 48 es de 29 de abril del 2016, sobre lo mismo reza el artículo 56 literal a) del reglamento a la Ley de la Contraloría General del Estado y en concordancia con el art. 14 del Reglamento de Responsabilidades de la misma Contraloría que se encuentra emitido en el acuerdo 004-CG-2016 de fecha 18 de febrero del 2016 es decir que este reglamento fue emitido previo a la emisión de esta resolución y ya contenía la norma clara, expresa y pública, sobre la cual debía actuar el funcionario que emite este acto administrativo, entonces señora jueza a fin de concluir esta parte existe una caducidad no sólo en la aprobación del informe de examen especial sino que también existe la caducidad de los plazos en la emisión de la resolución número 36611 de 29 de diciembre del 2017 en virtud de que la predeterminación le fue notificada a mi defendida el 20 de mayo del 2016, ejerció su derecho a la defensa dentro de los 30 días que le concedía la ley, entonces la dirección de responsabilidades si contamos a partir de la del 17 de junio de 2016 los 60 días plazo establecidos en los artículos 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría, 56 del reglamento la ley y 14 del Reglamento de Responsabilidades le correspondía a esta autoridad emitir su resolución máximo el 16 de agosto del 2016 y no el 29 de diciembre del 2017, transcurriendo 479 días contados a partir de la fecha en la que se debió haber emitido la resolución, y esta resolución supuestamente fue notificada el 30 de noviembre del 2018 es decir que hay un retardo exagerado en la tutela efectiva del derecho y de la situación jurídica de mi defendida, aparte de eso señora jueza, también ha operado la caducidad de la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actuaciones de mi defendida en virtud de lo siguiente, el período de gestión de la hoy legitimada activa dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en calidad de secretaria de la comisión técnica de contrataciones, empezó el 19 de agosto del 2009 hasta el 30 de julio del 2013 el hallazgo de la contraloría dentro del ex mene especial se refiere al periodo exclusivo del 2010, contados los días a partir de dicha fecha de diciembre del 31 de diciembre del 2010 a la fecha en la que supuestamente le fue notificada la resolución esto es el 30 de noviembre del 2018 ya transcurrieron los siete años establecidos en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para que el Contralor General se pueda pronunciar respecto de cualquier hallazgo, contenido dentro del informe de auditoría previamente nombrado y debió declarar la caducidad de derechos de su facultad para pronunciar la precitada resolución 36611 de 29

de diciembre del 2017, la prueba correspondiente a la caducidad de la facultad del contralor para resolver se encuentra establecida en el anexo 2 prueba 8 porque, porque con esta prueba la legitimada activa demuestra cuál es su periodo de gestión en la prueba 8 tenemos el oficio s/n de 30 de octubre del 2012 suscrito por el economista Bolívar Bolaños, Director General del IESS en el cual le extiende el cargo de secretaria técnica de contrataciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Señora jueza la precitada resolución supuestamente fue notificada el 30 de noviembre del 2018, sin embargo nunca le fue notificada en el casillero judicial 1984 y tampoco en su correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com que son los domicilios legales que utiliza la hoy legitimada activa para recibir sus notificaciones y para todos sus actos legales en calidad de abogada y son los mismos domicilios legales que estableció la hoy legitimada activa dentro de su escrito de defensa que presentó en la Contraloría General del Estado y que se encuentra en el anexo 2 prueba 6, para efecto de la demostración me permito dar lectura exclusivamente de la parte de notificación “ notificaciones que me corresponda seguiré recibiendo en mi domicilio judicial 1984 del Palacio de Justicia de Quito y mi correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com” .Apenas se tuvo conocimiento de la existencia de la mencionada resolución la hoy legitimada activa solicita a la Contraloría General del Estado que se le dé una copia de la resolución para ahí enterarse de que se trata esta resolución, la cual es contestada con oficio No. 1115 de fecha 13 de mayo del 2021 suscrito por la Ab. Ana Sofía Moreno, en ese entonces Secretaria de Responsabilidades y hoy Directora de Responsabilidades, adicionalmente a pedido de la accionante la Contraloría le certifica el 30 de noviembre del 2018, se notificó la resolución No.36611 de 29 de diciembre e del 2017, al casillero 8290 esta certificación se encuentra en el anexo 4 prueba 11 y versa sobre lo siguiente el número de oficio previamente manifestado, en este oficio de respuesta se adjunta el oficio 1321 de 18 de junio del 2021 en el cual dice “...” señora jueza de tal manera que aplicando lo establecido en el artículo 71 inc. 1 de la ley de la contraloría general del estado que manifiesta 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 en caso de haberlas caducará en 7 años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o si el periodo de gestión de la hoy legitimada activa va desde el 2019 hasta el 2013 y las observaciones hechas en el examen especial son exclusivamente del 2010 porque en la resolución 36611 no establece las fechas en las que ocurrieron los hallazgos o las observaciones, contraviniendo específicamente el principio de tipicidad que no sólo exige que la infracción esta especificada en la norma si no que está establecida en la resolución de la autoridad que la emite entonces ha operado la caducidad de la facultad de la contraloría para poder expresarse sobre los actos contenidos en la resolución previamente mencionada, señora jueza en las comunicaciones dirigidas a la contraloría general del estado, cómo se ha demostrado siempre se ha señalado el casillero 1984 y el correo electrónico, y nunca esta resolución fue notificada a la legitimada activa, como se entera la legitimada activa de la existencia de esta resolución, cuando le llega el título de crédito por eso es que se entera no previamente sino cuando le llega el título de crédito el 28

de abril del 2021 y a donde le llega a la calle Rafael Almeida y Mariana Echeverría al edificio Royal Tennis, este no es el domicilio de la hoy legitimada activa, en ese edificio el hijo de la legitimada activa tiene una suite y la Contraloría le notifica en un domicilio que no le corresponde no es del propio de ella, tal es así que es el guardia de seguridad que le conoce porque es la mamá del dueño de la Suite que está en ese edificio y le dice “señora le ha llegado usted una comunicación”, ni siquiera le notifican en su domicilio legal habitual, menos en sus domicilios judiciales, se ha demostrado que ha existido la violación al art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador al derecho a la seguridad jurídica, puesto que la Contraloría General del Estado no ha respetado la norma previamente establecida dentro del proceso implementado para sancionarle a la hoy legitimada activa, sea irrespetado se ha violado el artículo 75 ibidem, puesto que no se le ha tutelado efectivamente sus derechos dentro del tiempo correspondiente, aparte de eso señora jueza, también se me ha vulnerado el derecho a la defensa, porque al no ser notificada la legitimada activa no ha podido ejercer su derecho a la impugnación de este acto administrativo ya sea en sede judicial o en sede administrativa porque a la fecha de que le notifican el supuesto acto administrativo y cabe señalar que para que tenga efectividad del acto administrativo corre sus efectos a partir de la fecha en la que es notificado al administrado, entonces a partir de noviembre del 2018 el reglamento de responsabilidades que se encontraba emitido en el en el acuerdo 0050 contenida la posibilidad de que está sanción administrativa pueda ser impugnada en sede administrativa, ejerciendo el derecho al recurso extraordinario de revisión, tampoco ha podido impugnar en el Tribunal Contencioso Administrativo, ejerciendo su derecho a la defensa, entonces señora jueza, también se ha vulnerado el artículo 76 numeral 7 literales a) b) c) h) y m)...”.- **Seguidamente se concede la palabra a la entidad accionada, representada por el Ab. Jorge Luis Nole Nole**, quien manifiesta: “No tengo objeción a la prueba. Comparezco a esta audiencia ofreciendo poder o ratificación en presentación del Dr. Carlos Alberto Riofrío, Contralor General del Estado subrogante y del Director Nacional de Responsabilidad de la Contraloría General del Estado, solicito que desde ya se rechaza la infundada acción de protección que se ha planteado el día de hoy porque de la intervención realizada por el abogado de la parte accionante con todo respeto no se ha evidenciado ni ha podido demostrar la vulneración de un derecho constitucional, simplemente se ha mencionado de actos de mera legalidad que tienen que ser dilucidados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y mas no ante el juez constitucional, sin embargo de la intervención realizada por el abogado de la parte accionante, quiero hacer las siguientes precisiones la Contraloría General del Estado en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, establecidas claramente los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde le faculta, determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal en el presente caso la Contraloría General del Estado ha emitido una responsabilidad administrativa en contra de la hoy actora por cuanto en el ejercicio y periodo de gestiones incurrió en varias inobservancias conforme el art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, hechos que obviamente constan en el informe la cual la parte actora manifiesta que operado la caducidad respecto a la aprobación del informe la misma que yo de igual manera me permito adjuntas en el cual constan los

hechos revelados por la auditoria por cuanto la hoy actora en su calidad de secretaria de la comisión técnica del proceso de contratación para insumos médicos para el Instituto ecuatoriano de seguridad social, pues no cumplió a cabalidad y con la diligencia y empeño necesario que establece el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ahora bien respecto a la supuesta caducidad del informe que no es materia ni competencia, quiero precisar que de conformidad con el art. 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado el informe por su naturaleza es un acto de simple administración que no es susceptible de impugnación cómo así lo define el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado por cuanto no generan efectos jurídicos directos en contra de la administrada lo único que constan son las conclusiones y recomendaciones de carácter general y los hechos revelados por el equipo auditor, entonces respecto a la supuesta caducidad alegada por la parte accionante, pues vemos que el informe de conformidad con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un acto que no es susceptible de impugnación, en el presente caso el periodo del examen especial realizado a los procesos precontractual, contractual de los insumos médicos para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social comprendió desde el primero de enero del año 2010 al 30 de agosto del año 2013, como producto de dicho informe se notificó con el contenido de la predeterminación de responsabilidad administrativa, conforme igual el expediente que adjuntó la parte accionante fue notificado en legal y debida forma para que ejerza su derecho a la defensa dentro del plazo de treinta días que le confiere el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado así como el art. 56 literal a) de su reglamento y también se acusó la supuesta caducidad de la emisión de la resolución que confirmo la responsabilidad administrativa culposa este caso es la resolución número 36111 de 29 de diciembre del 2017 la misma que fue notificada el 30 de noviembre del año 2018 en este contexto cabe recalcar señora jueza de que la Contraloría General del Estado no ha incumplido el artículo 48 que mencionaba el abogado de la parte accionante, porque su contenido únicamente aplica para los casos de destitución de la servidora más no en el caso de la multa que ha sido impuesta en este caso a la accionante se le determino una sanción administrativa con una sanción pecuniaria pero nos e aplico la destitución, entonces no se puede alegar el incumplimiento del plazo de 60 días que tenía el organismo de control para resolver por cuanto únicamente aplica en los casos de destitución porque la única figura de la caducidad de la Contraloría General del Estado se encuentra desarrollada en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en donde le faculta al organismo de control determinar responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, dentro del plazo de 7 años, por lo tanto la alegación de que existiría una supuesta caducidad no tiene asidero legal por cuanto el informe es un acto de simple administración que no es susceptible de impugnación conforme el art. 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado la resolución de conformidad al art. 48 no aplica porque en el presente caso la Contraloría no dio la destitución de la servidora sino aplico una multa pecuniaria, ahora bien como consta en la prueba número 3 a más de la resolución que también fue practicada por la parte accionante, consta la notificación del título de crédito No. 6629-2021 de 8 de abril de 2021 el mismo que fue entregado, notificado con primera y

segunda boleta con fechas 26 y 27 de mayo del año 2021, quedando el actor legalmente notificado razón por la cual ha acudido a esta vía constitucional, entonces no se puede aducir de una supuesta vulneración del derecho a la defensa como se pretende aquí justificar, segundo ya entrando en materia constitucional como es de su conocimiento señora jueza, la acción de protección no reúnen los requisitos de procedibilidad, establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, primero hay que demostrar la violación de un derecho constitucional aquí se ha venido hablar de la caducidad del informe de la resolución y de la supuesta caducidad de los títulos de crédito pero no se ha demostrado cual es de la vulneración del derecho constitucional así como tampoco se aprobado la inexistencia de otro mecanismo adecuado y eficaz para proteger el supuesto derecho vulnerado, como así le exige el numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, penosamente y con todo respeto la parte accionante ha equivocado la vía, por qué los casos de mera-legalidad no se puede tramitar o no tienen cabida en la esfera constitucional por cuanto en la vía administrativa y en la vía judicial existe los mecanismos de defensa adecuados y eficaces para impugnar los actos administrativos en el presente caso la parte accionante fue notificada a su casillero en la predeterminación, con la resolución de igual forma, así como los títulos de crédito, lo que tuvo que hacer es proponer el juicio de excepciones ala coactivas o ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y no equivocar la vía y plantear esta infundada acción de protección la cual adolece de requisitos de procedibilidad, conforme lo indica el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo que tiene íntima relación con lo que dispone el numeral 4TO del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece claramente que la acción de protección es improcedente por cuanto el acto administrativo tiene que ser impugnado en la vía judicial en el presente caso con todo respeto la presente acción de protección debe ser rechazada por cuanto no reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 40 por cuánto no se ha evidenciado por la parte actora la inexistencia de otros mecanismos adecuados y eficaces , porque los actos de mera legalidad de conformidad con el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos son de conocimiento y de potestad exclusiva y excluyente de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como así lo ordena el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, de igual forma que es lo que dice el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado respecto a la caducidad, la caducidad podrá ser declarada de oficio o petición de parte por la Contraloría General del Estado y los Tribunales Distritales delo Contencioso Administrativo, disposición que tiene relación con el art. 326 del Código Orgánico General de Procesos, en este contexto señora jueza, solicito se rechace la acción de protección propuesta por carecer de requisitos de procedibilidad y por cuánto no te evidencian la vulneración de derecho constitucional que es el objeto y la esencia de una acción de protección conforme el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.- **6.2.- REPLICAS: RÉPLICA ACCIONANTE** : a través de su defensa dice: “La caducidad establecida en el art. 26 de la Ley de la

Contraloría no es una invención mía o de la accionante esta caducidad ha sido tratada enésimas veces por la por el Tribunal Contencioso Administrativo y por la Corte Nacional de Justicia al respecto la resolución número 633- 2017 de la corte Nacional de Justicia respecto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado hace un análisis extenso sobre la operación de la caducidad, del artículo 26, la impugnación de actos de mera legalidad y en efecto el informe de auditoría es inimpugnable de acuerdo con la ley pero no estamos impugnando el informe ni tampoco estamos impugnando el contenido de la resolución , decimos que la autoridad que emite el acto administrativo contenido en la resolución 36611 era incompetente el hecho de que exista incompetencia ya nos da la existencia de una violación, tanto a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 a la tutela efectiva de los derechos que la tutela efectiva de los derechos no sólo opera en la vía jurisdiccional sino también en la vía administrativa, sino que aparte de eso el defensor de la Contraloría desconoce cómo opera su propia institución, la resolución que presentamos que es la misma que trae el abogado contiene 36611 en el numeral 2 el siguiente texto "...”No es que no se ha demostrado la violación a los derechos y garantías constitucionales de la de la hoy legitimada activa, hemos demostrado que se ha violado el artículo 82 y el artículo 75 y no estamos diciendo que no se defendió de la predeterminación se defendió y trajimos la prueba que esta anexada en el expediente estamos diciendo que la resolución emitida fue emitida ya sin competencia porque uno de los elementos esenciales del acto administrativo para que tenga validez jurídica y causa efecto es la competencia tanto el contralor general quien no aprobó a tiempo el informe de auditoría, lo aprobó 21 meses después de lo previsto en la ley tanto como el director de responsabilidades quien emite una resolución 400 días después de que recluyó el tiempo, perdieron la competencia de derecho el acto administrativo es nulo de pleno derecho porque fue emitido sin competencia no puede haber tutela judicial efectiva de los derechos con la emisión de un acto administrativo nulo de pleno derecho, entonces señora jueza no solo la Corte Nacional se ha pronunciado sobre la caducidad, también ha sido analizada por la Corte Constitucional en la sentencia 157-18 de 25 de abril del 2018 corroborando el análisis lógico que se ha hecho de la caducidad qué provoca el incumplimiento del término establecido en el art. 26 de la Ley Orgánica en mención, el principio de legalidad o de juridicidad es del es la base sobre la cual se cimentan todas las actuaciones administrativas de una autoridad competente la observancia de este principio de legalidad tiene íntima relación con la observancia de lo previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República que es el derecho a la seguridad jurídica y este mismo pilar qué es el principio de legalidad o de juridicidad establece los parámetros para que dentro de un proceso claro , expedido y que observa las normas constitucionales y legales previamente establecidas y que deben ser cumplidas por una autoridad competente es el pilar fundamental de la observancia de los Derechos Constitucionales no es que esta acción de protección no tiene o no cumple con los requisitos legales establecido en el artículo 40 lo que pasa es que presentamos esta acción porque al caducarse tanto el informe de auditoría como la capacidad para emitir la resolución confirmatoria de la responsabilidad administrativa culposa y al caducarse con el artículo 71 la facultad que tenía para pronunciarse sobre este asunto el contralor general del estado señora jueza y al no notificarse

porque el abogado no ha justificado que se ha notificado el acto administrativo que causa efecto, en el casillero 1984 o en el correo asesoresjuridicosfyf@gmail.com eso no ha demostrado, nosotros estamos demostrando que nunca le notificaron en su casillero es más adjuntamos como prueba de nuestra parte la certificación de la sala de casilleros de la Dirección Provincial del Consejo de la judicatura. Además el título de crédito no se le notifique en su domicilio ni en casillero ni en su correo, solicitamos se acepte esta acción de protección en virtud de que hemos demostrado la violación a los derechos constitucionales, de conformidad al art. 88 de la CRE , 39 , 40 y 41 de la LOGJCC la declaración de la violación de los derecho del accionante por determinación de las normas violadas , art. 76 numeral 1 y 7 literales a, b, c , h y m y art. 82 de la CRE y el artículo 18 de la LOGJCC, solicito que se disponga en sentencia la declaración de que sean vulnerados mis derechos constitucionales se ordene la reparación correspondiente y se declara la caducidad de acuerdo con el artículo 26 del informe de auditoría previamente nombrado, por haberse aprobado fuera del término previsto en el artículo 26 como ya lo he manifestado se declara la nulidad por falta de competencia de la resolución número 36611 de 29 diciembre del 2017 y la nulidad del título de crédito, solicito se suspenda la ejecución de este título de crédito y se deje sin efecto y se ordene el archivo de este procedimiento administrativo.”.-

REPLICA ENTIDAD ACCIONADA: A través de su defensa dice: “En la primera intervención erradamente el actor en su pretensión al solicitar que se declare la caducidad del informe, de la resolución y del título de crédito emitido por la Contraloría General del Estado esta autoridad no es competente para declare la caducidad de estos actos administrativos de mera legalidad, insisto como lo mencioné anteriormente los jueces competentes de conformidad con el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos son los jueces los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y la Contraloría General del Estado de conformidad con el art. 72 como así lo establece por el control de legalidad, el Juez constitucional ejerce el control Constitucional pero no el control de legalidad por el principio de unidad jurisdiccional establecido el artículo 7 del COFJ en este contexto hay un cúmulo de pretensiones que son incompatibles por un lado se argumenta supuestas vulneraciones de principios constitucionales y por otro lado se pide a la autoridad constitucional que se declara la caducidad de actos de mera legalidad, entonces hay un cúmulo de pretensiones que hacen que esta acción de protección sea inviable y que por ende no cumpla los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sin embargo se insiste en que ha caducado el informe cuando se ha demostrado que por su naturaleza el informe no es un acto susceptible de impugnación cómo así lo establece el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así mismo que el artículo 48 no aplica para el caso de multas si no para el caso de destitución, como así lo reza el mismo artículo 48 que mencionó el actor , respecto al informe si contamos de la fecha de expedición de la orden de trabajo la orden de trabajo fue emitida el 12 de septiembre del año 2013, ahí no aplicaba el plazo de 180 días término que requiere el actor porque el artículo 26 en la cual se cambió la denominación de plazo a terminó fue reformado el 30 de septiembre del año 2015 para conocimiento del actor, simplemente quería hacer esa esa precisión, respecto a la supuesta nulidad del informe

así como la de la notificación de la resolución y el título de crédito, alego la legalidad y la legitimidad de los actos administrativos tal como lo dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado así como el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos, en este sentido al no reunir esta acción de protección los requisitos de procedibilidad mal podría ser admitida, segundo la parte accionante ha equivocado la vía al Juez competente que tenía que recurrir es ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo porque en su pretensión como el mismo dio lectura pide la nulidad del informe de la resolución y del título de crédito autoridad no tiene competencia para pronunciarse sobre actos de mera legalidad. Solicito se me conceda el plazo de 5 días para legitimar la intervención.”.- **6.3.- CONTRARÉPLICA ACCIONANTE.- INTERVIENE LA OFENDIDA DRA. ISABEL DE LAS MERCEDES FRAGA VILLARREAL**, y dice: “Parece que no comprendió el abogado de la contraloría que lo que se dijo sobre el sin número de ilegalidades y arbitrariedad que ha tenido la Contraloría con la accionante, no es el objeto del accionante, es la violación de derechos constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica, porque no me notificaron, yo no recibí la notificación la resolución, Nro. 36611, si yo hubiese recibido esa notificación yo hubiese recurrido a la contraloría a la fase administrativa, como al Tribunal Contencioso Administrativo, el asunto es que no me notificaron, un acto Administrativo que iba en contra de mis derechos no tuve la posibilidad que acudir ante los órganos competentes, yo me enteré por las casualidades de la vida, yo no vivo en el edificio Royal Tennis, yo tengo fijado mi casillero judicial y mi correo electrónico, en ningún de los dos lugares me han notificado, yo conocí el título de crédito fue en una suite mi hijo vive en Nueva Zelanda, yo salí y me topo con el guardia en una farmacia y me dice “doctora usted tiene una notificación que llego a fines del mes de abril”. Con fecha 16 de mayo acudí a la Contraloría para ver de qué se trata esta notificación y recibí una comunicación física y a través de mi correo electrónico, en tal virtud que pedí a la Contraloría que me indiquen cuando me notificaron y en donde, yo recibo de parte de la directora de responsabilidades la certificación en la que consta que me ha notificado en el casillero 9280, inmediatamente como abogada para saber a quién le notificaron presenté un escrito a casilleros, la oficina de casilleros me ha indicado que no existe es casillero, entonces como yo puedo acudir y una vez que me entero con esta resolución yo no tengo oportunidad de acudir como lo ha indicado a los jueces competentes de lo Contencioso Administrativo, porque esta supuesta resolución ha sido notificada en diciembre del 2018, si a mí me hubiesen notificado a esa fecha tenga por seguro que hubiese acudido al órgano correspondiente, la Contraloría no quiso recibir mis descargos el origen es la falta de notificación para que me pueda defender porque este momento no tengo otro medio para defenderme, tengo un título de crédito que me puede llegar una coactiva, me privaron el derecho a que me defienda, al debido proceso, yo creo que la contraloría sabe muy bien que no me notificó con la resolución peor con el título de crédito me notificaron en un domicilio que no es mío.”.- **ACLARACIONES SOLICITADAS POR JUEZA CONSTITUCIONAL**.- “P1.- dónde se le notificó a la accionante con la Resolución 36611 y título de crédito?.- R.- Contraloría.- “A la señora se le

notificó en la dirección que ella menciona, donde tiene la suite el hijo, conforme consta se le notificó el 28 de abril del 2021 - P2.- Por qué notificaron a un domicilio cuando tenía un casillero y un correo electrónico??.- R.- La resolución fue notificada al casillero al casillero 8290, el título de crédito en la suite del hijo de la accionante.”- Al Ab. Pedro Coral.- “P1.- Cuales fueron las acciones que salieron de esta resolución a parte del título de crédito, hubo alguna otra acción, otra actividad que haya sobresalido de esta resolución,??.- R.- Ab. Pedro Coral.- “No, porque no fue notificada en el casillero y correo electrónico, desconociendo la legitimada activa cuál era su situación jurídica, cuando ya conoció al ver el título de crédito, ella misma oficia a la contraloría para que le digan cual es el antecedente de este título de crédito y que le digan donde le notificaron con la resolución.”.-

SEPTIMO.- CONSIDERACIONES Y MOTIVACIÓN:

7.1.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 numeral 2 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la suscrita Jueza soy competente para conocer y resolver la presente acción de protección.-

7.2.- VALIDEZ PROCESAL.- Durante la tramitación de la presente acción, se han observado las disposiciones comunes y especiales establecidas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional aplicables al presente caso, no existiendo omisión de solemnidad sustancial alguna, por lo que se declara la validez de lo actuado.-

7.3.- ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y MOTIVACIÓN:

Las garantías jurisdiccionales son mecanismos procesales que permiten a los titulares de un derecho alcanzar la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales, cuya característica fundamental radica en que son los Jueces los encargados de garantizar a nombre del Estado esta protección. Dentro de las garantías consagradas, la acción de protección permite la tutela general de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, constituyéndose en la herramienta básica para la garantía de los derechos.- Para la procedencia de la acción de protección lo importante es la relevancia constitucional de la violación, teniendo como pauta la naturaleza de los derechos como límite del poder del Estado, en concordancia con el principio de sujeción de todos los poderes públicos a los principios, valores y reglas. En las acciones de garantías jurisdiccionales, que por la urgencia en la respuesta que se demanda del órgano jurisdiccional, la solicitud, admisión y práctica de la prueba suele estar exenta de la mayoría de formalidades de las acciones ordinarias, habida cuenta que en los procesos constitucionales no se busca probar la situación de hecho, sino principalmente la crisis del derecho constitucional vulnerado, de ahí que el interés de la prueba no es de carácter particular sino general. En esta línea se debe verificar la existencia de prueba que permita justificar que la acción que nos ocupa cumple con los requisitos de procedibilidad determinados en la ley. **La demanda de acción de**

protección presentada por la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, radica según ella, en la vulneración de los derechos constitucionales contemplados en el 76 numeral 7, literales a), b), c), h) y m) de la CRE, esto es el derecho al debido proceso, en las siguientes garantías básicas: derecho a la defensa, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; a un procedimiento público; presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los cuales se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecirlas, y recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Así también considera que se le ha vulnerado el Art. 75 de la CRE, en lo que respecta al Derecho a la tutela Judicial efectiva, y la Seguridad Jurídica contemplada en el Art. 82 de la Carta Magna, todo esto en razón de haberse emitido la Resolución Nro. 36611 de fecha 29 de diciembre de 2017, por el Ab. Daniel Fernández de Córdova en su calidad de Director Nacional de Responsabilidades, mediante la cual se ha confirmado la responsabilidad administrativa culposa 01263-DADSySS de 29 de abril de 2016, que corresponde a una multa de 2.544 usd, que equivale a 8 salarios Básico Unificados de 318 USD cada uno, predeterminada en contra de la señora **Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal**, Secretaria de la Comisión Técnica de Contrataciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS del cantón Quito, provincia de Pichincha. Además se ha dispuesto remitir copia certificada de la Resolución en referencia al señor Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, a efecto de que una vez que se ejecutorie la referida resolución se disponga la recaudación de la multa. Sostiene la accionante que esta Resolución 36611, no ha sido notificada por parte de la Contraloría General del Estado, ni a la casilla judicial 1984, ni al correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com por ella proporcionados, por lo tanto se la ha dejado en la indefensión por la falta de notificación, por lo que solicita que se reconozca la vulneración de sus derechos constitucionales y dispongan las medidas de reparación integral solicitadas. **Por su parte el legitimado Pasivo**, contestó a la demanda de acción de protección presentada en su contra, y manifestó que la Contraloría General del Estado, ni la Dirección Nacional de Responsabilidades, jamás han vulnerado derecho constitucional alguno. Que el informe de auditoría es impugnabile, que solo contiene conclusiones y recomendación, por lo que no está sujeto a tiempos, por lo que de ninguna manera ha operado la caducidad a la que ha hecho referencia el abogado de la accionante. Que a la accionante se le ha notificado con el oficio Nro. 01263-DADSySS, respecto a la Predeterminación de responsabilidad administrativa culposa, concediéndole el plazo de 30 días para que ejerza su derecho a la defensa. En cuanto a la resolución 36611 de 29 de diciembre de 2017, manifestó que ésta se ha dado en base al oficio de Predeterminación de responsabilidad administrativa culposa, Resolución que ha sido notificada el día 30 de noviembre de 2018, a la accionante al casillero judicial 8290, y que el título de crédito ha sido notificado los días 27 y 27 de mayo de 2021, en las calles Rafael Almeida y mariano Echeverría, edificio Royal, lugar de domicilio de un hijo de la accionante. Que la presente causa refiere a un tema de mera legalidad, que la accionante erróneamente ha activado la vía constitucional, pudiendo activar la vía administrativa y/o judicial, para que sean los jueces o tribunales quienes lo resuelvan y no la suscrita Jueza ya que no soy

competente para conocer el tema en observancia al principio de legalidad. Que la acción recaer dentro del numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo tanto es improcedente y no debe admitírsela

De fojas 53 a 62 del expediente, constan copias certificadas de la Resolución 36611, de fecha 29 de diciembre del 2017, suscrita por el Ab. Daniel Fernández de Córdova, Director Nacional de Responsabilidades, mediante la cual, ha confirmado la responsabilidad administrativa culposa 01263-DADSySS de 29 de abril de 2016, que corresponde a una multa de 2.544 usd, que equivale a 8 salarios Básico Unificados de 318 USD cada uno, predeterminada en contra de la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, Secretaria de la Comisión Técnica de Contrataciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS del cantón Quito, provincia de Pichincha. Además se ha dispuesto remitir copia certificada de la Resolución en referencia al señor Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, a efecto de que una vez que se ejecutorie la referida resolución se disponga la recaudación de la multa. Sobre esta Resolución esta Jueza constitucional no puede tener injerencia alguna, puesto que existe norma expresa que regula este tipo de trámites administrativos en lo que respecta a presuntas responsabilidades administrativas culposas, más sin embargo, si corresponde a la suscrita como Jueza constitucional observar que se haya respetado el debido proceso y no haya habido afectación de derechos constitucionales. Entonces corresponde analizar y verificar si la Resolución 036611, emitida por el Ab. Daniel Fernández de Córdova, Director Nacional de Responsabilidades, fue notificada a la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, en legal y debida forma, para que pueda responder, alegar, impugnar o activar cualquier acción, y no quede en indefensión. **De fojas 52** del expediente consta la documentación debidamente materializada por el Dr. Santiago Guerrón Ayala, Notario Trigésimo Quinto del cantón Quito, respecto de la notificación de la resolución 36611, que ha realizado la Contraloría General del Estado a la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, a la casilla judicial Nro. 8290, que a decir de la defensa técnica de la Contraloría General del Estado, esta casilla corresponde a la accionada. **De fojas 36 a 43** del expediente constan copias notariadas de una contestación de la accionante, respecto al Of. 1263-DADSySS, Predeterminación responsabilidad administrativa culposa, dirigida al señor Contralor general del Estado y Director de predeterminación de responsabilidades, mediante la cual en su parte final se observa que ha señalado como casilla judicial el Nro. 1984 y un correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com para sus notificaciones. De todo lo expuesto y de la documentación incorporada y reproducida en la audiencia oral de acción de protección, se evidencia que, la accionante si ha proporcionado una casilla judicial y un correo electrónico dentro del trámite administrativo aperturado en la Contraloría General del Estado, por una presunta responsabilidad culposa en contra de la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, para sus notificaciones, más sin embargo, la Contraloría General del Estado, no ha tomado en cuenta la casilla judicial y correo electrónico, y erróneamente ha procedido a notificar la resolución 36611, a la casilla 8290, casilla que no corresponde a la proporcionada por la accionante, con lo cual se vulnera su derecho a defenderse, a armar su defensa en un tiempo oportuno, a recurrir e impugnar la resolución administrativa. Según la CRE, el debido

proceso es un derecho aplicable tanto a las actuaciones estatales como a las particulares. De suerte que, existe un debido proceso legislativo, un debido proceso administrativo, un debido proceso jurisdiccional, un debido proceso electoral, un debido proceso de las actuaciones de los particulares.- El Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, referido en líneas anteriores, establece la garantía básica del debido proceso y dice: “Garantías básicas del derecho al debido proceso. 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: (...) **7.** 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 preparación de su defensa. **c)** Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; (...) **h)** presentar en 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; y **m)** Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.” El constitucionalista Rafael Oyarte al respecto, manifiesta: “Las normas del debido proceso deben ser observadas, valga la redundancia en todo proceso; se ha indicado que, el Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos hace extensiva jurisprudencialmente a las normas del debido proceso a los procedimientos administrativos, es decir a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso sea administrativo, sancionatorio o jurisprudencial se debe respetar el debido proceso” . (Oyarte Rafael, EL DEBIDO PROCESO, págs. 32,33); La Corte Constitucional en su sentencia Nro. 01610SEPCC publicada en el suplemento del Registro Oficial Nro.2012 de 28 de mayo de 2010, ha indicado “nadie puede ser condenado sin antes ser oído y vencido”.- Así mismo la sentencia constitucional Nro.220 de 15 de SEP CC en el caso 0489 dice que la persona tiene “derecho a ser oída con las debidas garantías en todo tipo de procesos en los que se pudieran afecta o de restringir los derechos subjetivos.”- La Corte Constitucional en su sentencia 05410SEP caso Nro. 076209EP, ha indicado que “el debido proceso constituye una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr en el cumplimiento efectivo y el respecto a los derechos en los procesos administrativos y judiciales; por lo que no se puede desconocer una estrecha vinculación con el ejercicio de la tutela judicial efectiva y con el derecho a la seguridad jurídica” .- La suscrita Jueza Constitucional infiere que se ha dejado en indefensión a la legitimada activa para ejercitar su DERECHO A LA DEFENSA, pues de los recaudos procesales no consta ninguna prueba que indique que se ha seguido el debido proceso, en cuanto a una notificación en legal y debida forma, por algún medio idóneo por parte de la contraloría general del Estado, por lo tanto, esta Jueza Constitucional considera que se violentó lo dispuesto en el Art. 76 numeral 7 literales a), b), c), d); h) y m) de la Constitución de la República del Ecuador, la Tutela Judicial Efectiva y también el derecho a la Seguridad Jurídica, tomando en cuenta lo dispuesto en los Arts. 424 de la CRE es decir, la supremacía constitucional, ya que, los derechos constitucionales vinculan directamente a todos los estamentos de la sociedad sean públicos o privados, las partes tienen el derecho a reclamar para desterrar cualquier tipo de indefensión; las nulidades implícitas se encuentran inherentemente ligadas al debido proceso y como derecho constitucional, la falta del derecho a

la defensa se relaciona a la violación de trámite, constituye una de las causas de nulidad procesal; por lo cual los jueces no pueden eludir su función de “garantes constitucionales”, en el cual la Corte Constitucional garantiza la supremacía constitucional, siendo obligación de los jueces constitucionales en este caso de la suscrita, precautelar la aplicación de derechos constitucionales, y establecer mecanismos de reparación obligación imperativa en la CRE y en la LOGJCC, así lo indica expresamente el Art. 4 numeral 2 de la LOGJUCC que dice: “En tanto y en cuanto los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial de oficio o a petición de parte. En el presente caso existe violación de derechos constitucionales (seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso) proveniente de una autoridad pública Contraloría General del Estado, Dirección Nacional de Responsabilidades, al haberse violentado el debido proceso a la legitimada activa, se le ha dejado en estado de indefensión, imposibilitándola de medios que permita la defensa de sus derechos. Sobre este aspecto el constitucionalista Rafael Oyarte ha indicado: “De nada sirve entonces la consagración del principio de supremacía constitucional si no existen fórmulas que puedan obligar su respeto y consecuencias en caso de vulneración de normas constitucionales.” (Oyarte Rafael, DEBIDO PROCESO, pág. 20.). En el presente caso reitero, ha existido violación de derechos y garantías constitucionales como la seguridad jurídica, el debido proceso, derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. **El Art. 82 de la Constitución** indica: “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”, es decir, deben existir normas previamente establecidas y conocidas por todos las mismas que predeterminan soluciones jurídicas a los diferentes supuestos, están claramente determinadas por el sistema jurídico vigente; dichas normas deben gozar de presunción de aplicabilidad (prima facie) lo cual deviene en el principio de igualdad ante la ley, seguridad jurídica es un derecho constitucional, que se entrelaza con la Tutela Judicial Efectiva, es decir el acceso a la justicia en forma imparcial y expedita, el ordenamiento jurídico nunca puede ser contrario a los derechos y garantías constitucionales, salvo declaratoria de inconstitucionalidad de una ley declarada por la Corte Constitucional. Conforme lo señalado por esta Judicatura, es claro que no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, es decir, el análisis de aspectos que son propios de la justicia ordinaria; pero si le compete a la justicia constitucional conocer los procesos cuando ocurran vulneraciones a derechos constitucionales Atendiendo a este razonamiento, es preciso recordar que: “Todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido hacia la protección de los derechos constitucionales y legales: es evidente que ante la vulneración de derechos constitucionales no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar las causas, toda vez que este proceder enerva la efectiva vigencia los derechos constitucionales” ; Ahora bien, respecto a la labor del juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales, hay que puntualizar que le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si

por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria. Es necesario también verificar si se cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para saber: **1) Violación de un derecho constitucional.- 2) Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3) Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.** Efectivamente se cumple con todos ellos por las explicaciones antes ya indicadas. De igual manera es necesario analizar si la presente acción de protección recae en algunas de los causales de improcedencia estipulados en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo éstos los siguientes: (...)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.- Revisado cada uno de estos numerales se observa que la acción de protección presentada por la señora Isabel de las Mercedes Fraga Villarreal, no recae en ninguno de estos numerales de improcedencia, por lo tanto, es procedente la vía constitucional activada exclusivamente, para reconocer la violación al debido proceso en la falta de notificación a la accionante, para que pueda ejercer su defensa, La accionante no pudo ejercer su derecho a la defensa, pues al no ser notificada, se le privó de conocer el contenido de la Resolución 36611 de fecha 29 de diciembre de 2017, para poder presentar alegaciones e incluso para activar los recursos existentes en el ámbito administrativo y ejercer su derecho a impugnar dicha resolución ante los tribunales correspondientes. Respecto del informe de auditoría sobre el periodo 01-01-2010 a 30-08-2013, su aprobación que según la defensa es extemporánea; respecto del contenido de la resolución 36611 de fecha 29 de diciembre de 2017, emitida por el Abg. Daniel Fernández de Córdova Director Nacional de Responsabilidades; respecto de la falta de competencia de quienes emitieron el informe de auditoría y la mencionada resolución; respecto de que ha operado la caducidad en el informe y resolución en referencia, la suscrita nada tengo que decir, puesto que eso sí, no es de mi competencia, no me corresponde pronunciarme, sino a las autoridades administrativas y/o judiciales que correspondan, una vez que la accionante, active la vía adecuada para este tipo de trámite, teniendo en cuenta que según lo manifestado por las mismas defensas de la accionante y entidad accionada existe norma expresa que regula este tipo de procedimientos, aclarando que el debido proceso, la Seguridad Jurídica y Tutela Judicial efectiva que se ha vulnerado por parte de la Contraloría General del Estado y la Dirección Nacional de Responsabilidades, es en cuanto a la falta de notificación, lo que ha afectado el derecho a la defensa de la accionante y por ende el debido proceso.

OCTAVO.- MOTIVACIÓN JURIDICA.- El Art. 88 de la Constitución de la República contempla: “ 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”. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su Art. Art. 39, manifiesta: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. La Constitución de la República en los siguientes artículos contempla: “**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.- “**Art. 75.-** Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”.- “**Art. 76.-** 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: (...) 7. 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 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. m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.- “**Art. 82.-** El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.- “**Art. 424.-** La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento

jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.- **425.-** El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.- **Art. 426.-** Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.”.- La Corte Constitucional en varias de sus sentencias se ha referido a la acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República como la garantía jurisdiccional idónea y eficaz para declarar las vulneraciones a derechos constitucionales, originadas en acciones u omisiones provenientes de la autoridad pública o de particulares. En estos pronunciamientos, la Corte ha realizado precisiones relevantes en cuanto a su objeto y procedencia, 110 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-14-SIS-CC, caso N.º 0001-14-IS. 111 Se recuerda que en el libro “Una lectura cuantitativa y cualitativa de las decisiones del Tribunal Constitucional a la primera Corte Constitucional”, que es el número 6 de esta misma serie jurisprudencial, se hace referencia a las garantías jurisdiccionales, al igual que las acciones referentes al control de constitucionalidad enunciando lineamientos que deben ser observados por los jueces al momento de resolver esta acción. En este sentido, la Corte ha argumentado que la acción de protección tiene por objeto asegurar la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, es decir que constituye un mecanismo jurisdiccional que pretende la eficacia de todos los derechos consagrados en la Constitución. De esta forma, la acción de protección se constituye en la garantía de protección por excelencia, que una vez efectivizada cumple dos objetivos fundamentales: “la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación, pues de esta manera se reitera la eficacia y supremacía de los derechos constitucionales”.

NOVENO.- RESOLUCIÓN.- Por todo lo expuesto, de la documentación que obra del expediente, así como de las alegaciones realizadas en esta audiencia tanto por el accionante como por la entidad accionada, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 86, 88, 424 y 426 de la Constitución de la República, Art. 40 numeral 1, 2, y 3 de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional, y, Art. 28 del Código Orgánico de la Función Judicial; **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se acepta parcialmente la acción de protección y medida cautelar planteada por la señora **FRAGA VILLARREAL ISABEL DE LAS MERCEDES**, con cédula ciudadanía Nro. **1704551728**, por haberse evidenciado vulneración a los derechos constitucionales, Art. 76 en lo que respecta al derecho al debido proceso; en las garantías del derecho a la defensa, literal a), b), c), h) y m) del CRE; Art. 75 Tutela Judicial Efectiva; y Art. 82 Seguridad Jurídica. En tal virtud se dispone como medidas de reparación las siguientes:

1.- Que la Contraloría General del Estado, en la persona del Dr. Carlos Javier Riofrío, o quien haga sus veces, y la Dirección Nacional de responsabilidades, en la persona de la Ab. Ana Sofía Moreno Condolo, o quien haga sus veces, procedan a notificar a la señora **FRAGA VILLARREAL ISABEL DE LAS MERCEDES**, con cédula ciudadanía Nro. 1704551728, la Resolución Nro. 36611 de fecha 29 de diciembre de 2017, al casillero judicial y correo electrónico asesoresjuridicosfyf@gmail.com

2.- Dejar sin efecto el TITULO DE CREDITO Nro. 6629-2021-DNRyC-DRC, emitido a nombre de la señora **FRAGA VILLARREAL ISABEL DE LAS MERCEDES**, con cédula ciudadanía Nro. 1704551728, el 8 de abril de 2021, por el valor de USD 2.544,00, y todo lo que conlleve este título de crédito, además, se deja sin efecto cualquier actuación administrativa generada posterior a la Resolución 36611 de fecha 29 de diciembre de 2017.

3.- El cumplimiento de estas medidas de reparación integral serán de manera inmediata, y serán justificadas documentadamente por la entidad accionada en el plazo de VEINTE DÍAS, ante esta judicatura.

Ejecutoriada esta sentencia, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República, remítase copia certificada de esta sentencia a la Corte Constitucional.- Actuó la Dra. Silvia Celorio Naranjo, Secretaria titular de esta Judicatura.- **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.-**

MIRIAM JANETH RODRIGUEZ CHIRAN

JUEZA(PONENTE)



En Quito, lunes dieciséis de agosto del dos mil veinte y uno, a partir de las dieciséis horas y cuarenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.00917010001 correo electrónico jromo@contraloria.gob.ec. del Dr./Ab. Contraloría General del Estado - Dirección Nacional Patrocinio, Recaudación y Coactivas - Quito; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.1719168526 correo electrónico njorgeluis@gmail.com, jnole@contraloria.gob.ec. del Dr./Ab. NOLE NOLE JORGE LUIS; CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.940 en el correo electrónico cge.patrocinio@contraloria.gob.ec. DIRECTOR NACIONAL DE RESPONSABILIDADES - AB. ANA SOFIA MORENO CONDOLO en el correo electrónico jnole@contraloria.gob.ec. FRAGA VILLARREAL ISABEL DE LAS MERCEDES en el casillero No.1984, FRAGA VILLARREAL ISABEL DE LAS MERCEDES en el casillero No.6000, en el casillero electrónico No.1710551274 correo electrónico abpedrocoral@gmail.com, abpedrocarbo@gmail.com, asesoresjuridicosfyf@gmail.com. del Dr./Ab. PEDRO PABLO CORAL HERNANDEZ; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero electrónico No.0401333331 correo electrónico byronbenavidesa06@hotmail.com, bbenavides@pge.gob.ec, jpmunizaga@pge.gob.ec. del Dr./Ab. BENAVIDES AGUIRRE BYRON MAURICIO; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200 en el correo electrónico secretaria_general@pge.gob.ec, marco.proanio@pge.gob.ec, alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec, isalvador@pge.gob.ec. Certifico:

CELORIO NARANJO SILVIA MATILDE

SECRETARIA