

Quito, D.M. 29 de junio de 2022.

CASO No. 435-17-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 435-17-EP/22

Tema: En la presente sentencia, luego de analizar una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia dictada en el marco de un proceso de excepciones a la coactiva.

I. Antecedentes Procesales

1. El 6 de septiembre de 2013, el señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado presentó una demanda de excepciones a la coactiva¹ en contra del director regional IV de la Contraloría General del Estado y del director regional de la Procuraduría General del Estado de Loja y Zamora Chinchipe. El conocimiento de la causa correspondió a la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y

¹ La demanda de excepciones a la coactiva se presenta por Héctor Manuel Figueroa Maldonado contra el proceso coactivo No. 903-DR4A iniciado por la Contraloría General del Estado que perseguía el cobro de USD 3700, valor recibido por el mencionado señor, como indemnización por supresión de partidas. Entre los hechos que relata el señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado como antecedentes consta lo siguiente: él junto a otros accionantes siguieron un recurso de amparo contra Petrocomercial demandando reliquidación e indemnización debido a la supresión de sus partidas. Ante esto, el 21 de diciembre del 2000, la autoridad judicial constitucional aceptó dicha acción y dispuso el pago de un total de USD 12.000.000,00 entre los accionantes. Posteriormente, Petrocomercial presentó denuncia ante el Consejo de la Judicatura en contra del juez que resolvió dicho recurso de amparo; y consecuentemente se inició un proceso penal por peculado en contra de dicho juez y el 23 de enero de 2002 se declaró al juez de dicha causa constitucional, coautor del delito alegado y se ordenó la devolución del dinero “*que los ex servidores públicos beneficiarios del recurso de amparo constitucional 10230 tramitado en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja ya cobraron (...) las gestiones las realizará la Contraloría General del Estado*”. Posteriormente, conforme consta en las fojas 567-568 del proceso de excepciones a la coactiva, el 22 de noviembre de 2012, la Contraloría General del Estado dio inicio al proceso coactivo No. 903-DR4A en contra del señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado por el valor de USD 3700 debido a que dichos valores habrían sido depositados en su cuenta del Banco Nacional de Fomento como beneficiario del recurso de amparo constitucional.

Respecto de estos antecedentes, el señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado fundamentó su demanda de excepciones a la coactiva en: (i) la inexistencia de la obligación, debido a que, el proceso de peculado no fue ejercido en su contra y nunca fue parte procesal de dicho proceso penal y que, por ello, tal sentencia donde no se lo individualiza a él como deudor, no puede ser la base del título de crédito que dio lugar al proceso coactivo; y subsidiariamente (ii) la extinción total de la obligación por haber caducado la facultad de control de la Contraloría, pues la sentencia penal es del 3 de enero del 2002 y el inicio del proceso coactivo fue el 22 de noviembre del 2012.

Zamora Chinchipe (“Tribunal Contencioso Administrativo”) y el proceso fue signado con el No. 11802-2013-0402.

2. Mediante sentencia de 23 de noviembre de 2015, los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo aceptaron la demanda de excepciones a la coactiva por *“inexistencia de la obligación y por falta de motivación del título de crédito y auto de pago emitidos, se declara la nulidad del título de crédito, auto de pago y consecuentemente del procedimiento coactivo Nro. 903-DR4A de fecha 22 de noviembre de 2012 iniciado contra el señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado”*².
3. Contra esta decisión, el 4 de diciembre de 2015, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación, cuyo conocimiento correspondió a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y fue signado con el No. 17741-2015-1690. Mediante auto de 23 de enero de 2017, el recurso interpuesto fue inadmitido.
4. El 23 de febrero de 2017, la Contraloría General del Estado (en adelante “la entidad accionante” o “CGE”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 23 de noviembre de 2015 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo y del auto de inadmisión del recurso de casación del 23 de enero de 2017, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
5. Mediante auto de 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el día 3 de mayo de 2017, correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo correspondiente, designándose a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 25 de abril de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y solicitó que los jueces demandados presenten un informe de descargo. El 28 y 29 de abril del presente año las autoridades judiciales accionadas remitieron los informes correspondientes.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

² Expediente de instancia única de proceso de excepciones a la coactiva, No. 11802-2013-0402. Foja 575.

III. Alegaciones de las partes

A. De la entidad accionante

8. La entidad accionante realiza un recuento del proceso de origen y transcribe *in extenso* varias actuaciones procesales dentro del proceso de excepciones a la coactiva. Alega que, a través de la sentencia del 23 de noviembre de 2015 y del auto de inadmisión del recurso de casación del 23 de enero de 2017, se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva.
9. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante cita el artículo 82 de la CRE y doctrina al respecto. A continuación, transcribe secciones del fallo del 23 de noviembre de 2015 y concluye que en el mismo se ha desconocido la alegación de la CGE sobre la aplicación del “*artículo 57 literal b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el cual faculta a la Contraloría General del Estado ejercer la acción coactiva y cobrar acreencias en contra del Estado, más aun cuando se causado perjuicio económico al mismo que (...) provino de un beneficio percibo (sic) por el valor 3700 USD (...) (sic)*”.
10. Respecto a la alegación sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante transcribe partes de sentencias de este Organismo, cita normas de rango legal y reproduce la parte resolutive del fallo del 23 de noviembre de 2015, para concluir que dicha sentencia no se ha motivado “*acorde a lo establecido en el artículo 76 letra l) de la [CRE] es decir que en ella no se enuncian las normas o principios jurídicos, así como, tampoco se explica la pertinencia de aplicación a los antecedentes de hecho, cuando la Contraloría ha sido clara en manifestar en sus fundamentos de hecho y de derecho para la emisión del título de crédito No. 903-DR4A, al existir una sentencia condenatoria de la cual se desprende la orden de cobro para recaudar el valor por daños y perjuicios; con lo que quedó plenamente facultada para ejercer la acción coactiva*”.
11. Por su parte, en atención a las vulneraciones alegadas en torno al auto de inadmisión del recurso de casación del 23 de enero de 2017, la entidad accionante se limitó a transcribir secciones de dicho auto y a citar sentencias de este Organismo para concluir que se han vulnerado los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

B. De las autoridades judiciales impugnadas

Del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja provincia de Loja

12. El 29 de abril de 2022, María Augusta Montaña Galarza, Juan Carlos Pacheco Solano y Dionicio Valentín Pardo Rojas en calidad de jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, provincia de Loja,

remitieron a este Organismo informe motivado sobre la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2015. Respecto a la alegación de la entidad accionante sobre la vulneración del derecho a la motivación y a la seguridad jurídica, se señaló principalmente que:

(...) La demanda de excepciones a la coactiva fue aceptada por inexistencia de la obligación, y por falta de motivación del título de crédito y auto de pago emitidos, decisión que se la tomó en base a lo alegado por el actor, y en ejercicio del control de legalidad a que se halla facultada la jurisdicción contencioso administrativo, y por tanto sí analizó el fondo de la litis; también reconoció las facultades que conforme a la Constitución Política del Ecuador y la LOCGE tenía y tiene la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles y administrativas e indicios de responsabilidad penal, con lo que se desvanece el argumento del funcionario de la Contraloría General del Estado.

13. Por lo expuesto, la autoridad judicial impugnada indicó que mediante su decisión se respetaron los principios, garantías y derechos constitucionales.

De la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

14. El 28 de abril de 2022, Daniela Camacho Herold, en calidad de conjuera de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, que emitió el auto de 23 de enero de 2017, remitió a este Organismo informe motivado sobre dicho pronunciamiento. En el mismo señaló principalmente que:

(...) En el presente caso, el recurrente fundamenta el recurso en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. Expresa que falta de aplicación de los Art. 58 del Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; sin embargo, al proponer su recurso de casación en su fundamentación, no especifica las causas o razones por las cuales afirma que se ha producido una falta de aplicación de esta norma de derecho que menciona como infringida y que norma fue aplicada indebidamente.

15. Por lo expuesto, la autoridad judicial impugnada señaló que la entidad accionante incumplió con lo dispuesto en el Art. 94 de la Constitución de la República, y artículos 58 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con estos antecedentes, solicitó que se rechace la acción extraordinaria de protección.

IV. Análisis del caso

4.1 Determinación del problema jurídico

16. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho

fundamental³. No obstante, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.

17. De la lectura integral de la demanda se observa que, respecto al auto de inadmisión del recurso de casación del 23 de enero de 2017 -conforme a lo expuesto en el párrafo 11 *ut supra*-, pese a que la entidad accionante enuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte no evidencia una argumentación mínima que permita identificar cuál ha sido la acción u omisión judicial que habría configurado tal vulneración por parte de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, lo que impide que esta Corte pueda establecer un problema jurídico al respecto para pronunciarse sobre el auto de inadmisión del recurso de casación impugnado.

18. Por otro lado, en relación a la sentencia del 23 de noviembre de 2015, pese a que no es posible observar un argumento jurídico completo⁴, mediante un esfuerzo razonable⁵ -en atención a lo expuesto en los párrafos 9 y 10 *ut supra*- este Organismo abordará los cargos sobre una presunta vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, a través de los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia del 23 de noviembre de 2015 violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante?

19. La Constitución en su artículo 76 consagra el derecho al debido proceso, enumerando una serie de garantías, entre las cuales destaca, en su artículo 7, literal l), la motivación. En su texto pertinente, expresa que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

20. Al respecto, esta Corte ha identificado el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, el cual establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2719-17-EP/21, del 8 de diciembre de 2021, párr. 11; Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; Sentencia 1290-18-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 20; Sentencia 752-20-EP/21, párr. 31 de 21 de diciembre de 2021.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr.21

hechos del caso; y, por su parte, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁶

21. Asimismo, se ha reconocido que una argumentación jurídica adolece de una deficiencia motivacional cuando *“no consigue tener una estructura mínimamente completa integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente”*⁷. La Corte ha identificado tres tipos de deficiencia motivacional: 1) la inexistencia; 2) la insuficiencia; y, 3) la apariencia. En este último supuesto la vulneración de la motivación se da porque la fundamentación estaría afectada por algún tipo de vicio motivacional, entre los cuales se han identificado los de incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad⁸.
22. Es importante señalar que de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo *“la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público”*, en virtud de lo cual *“[l]a carga de la argumentación la tiene quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida”*. En este sentido, no le corresponde a la Corte Constitucional analizar la totalidad de la argumentación expuesta en el acto jurisdiccional impugnado para determinar si aquel se encontraba o no suficientemente motivado *“a la manera del [antiguo] test de motivación”*, sino que debe concentrarse en analizar el cargo esgrimido por la parte accionante.⁹
23. En el caso *in examine*, los argumentos centrales de la entidad accionante, radican en: (i) que el Tribunal Contencioso Administrativo habría desconocido el cargo alegado por la CGE relativo a la aplicación del artículo 57 literal b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”), el cual reconoce la facultad a la CGE para ejercer la acción coactiva y cobrar acreencias a favor del Estado; y, (ii) en que *“no se enuncian las normas o principios jurídicos, así como, tampoco se explica la pertinencia de aplicación a los antecedentes de hecho, cuando la Contraloría ha sido clara en manifestar en sus fundamentos de hecho y de derecho para la emisión del título de crédito No. 903-DR4A, al existir una sentencia condenatoria de la cual se desprende la orden de cobro para recaudar el valor por daños y perjuicios; con lo que quedó plenamente facultada para ejercer la acción coactiva (...)”*.
24. De lo alegado en la demanda se desprende que la entidad accionante alega un presunto vicio motivacional de incongruencia frente a las partes en el que habría incurrido la sentencia analizada, el cual ha sido definido en palabras de la Corte Constitucional, como aquel que se presenta cuando *“no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”*¹⁰. En consideración a lo expuesto, se procede a analizar si la sentencia impugnada incurrió en dicho vicio, es decir, si dichas alegaciones fueron parte del análisis de la sentencia impugnada, mas no su corrección, pues como ha

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁷ *Ibidem*, párrafo 65.

⁸ *Ibidem*, párr. 66 a 99.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 100-101.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 86.

señalado este Organismo, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹¹

25. Así las cosas, del estudio de la sentencia impugnada se comprueba que el Tribunal Contencioso Administrativo de manera expresa, en los apartados sexto, séptimo y décimo de su sentencia, abordó y se pronunció sobre los argumentos a los que ha hecho alusión la entidad accionante, en los siguientes términos:

- a. Se refirió de forma expresa a la excepción de CGE mediante la cual, calificaba a las excepciones de la ejecución coactiva -formuladas por el señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado- como improcedentes porque el título de crédito en base al cual se inició dicho proceso coactivo, se sustentaba en la sentencia dictada el 2 de mayo de 2002 dentro del juicio penal por peculado No. 02-2001, “en la que ha ordenado la devolución de los dineros que los ex servidores públicos beneficiarios del recurso de amparo constitucional número 10230”; así, el Tribunal reconoció expresamente, que la entidad accionante apoyaba tales afirmaciones en el Art. 57 de la LOCGE que reconoce la facultad de ejecución coactiva que posee la CGE cuando aquella parte de resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.
- b. Citó, el Art. 77 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa¹², los Arts. 273, 286 y 297 del Código de Procedimiento Civil¹³ y el Art. 41 del Código de Procedimiento Penal¹⁴, para concluir que “de las disposiciones legales antes

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido, véanse las Sentencias No. 392-13-EP/19, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, párr. 44; No. 376-15-EP/20, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, párr. 22. En el mismo sentido, la Corte señaló que “[s]i una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas.” (Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 29).

¹² Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa: “Art. 77.- En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán, en cuanto fueren pertinentes, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.”

¹³ Al respecto, el Tribunal Contencioso Administrativo indicó que: “El Art. 273 *ibídem*, prescribe que “La sentencia deberá decidir únicamente los puntos sobre que se trabó la litis y los incidentes que, originados durante el juicio, hubieren podido reservarse, sin causar gravamen a las partes, para resolverlos en ella”. De su parte, el Art. 286 del mismo Código Procesal, dispone que “Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el juicio sobre que recayó el fallo, salvo los casos expresados en la ley”. El Art. 295 *ibídem* prescribe: “La sentencia ejecutoriada no puede alterarse en ninguna de sus partes, ni por ninguna causa; pero se puede corregir el error de cálculo”. Asimismo, el Art. 297 del indicado Código Procesal, manifiesta que “La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho. En consecuencia, no podrá seguirse nuevo juicio cuando en los dos juicios hubiere tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes, como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, fundándose en la misma causa, razón o derecho.”

¹⁴ Código de Procedimiento Penal: “Art. 41.- Efecto de cosa juzgada. - (...) Las sentencias ejecutoriadas en los procesos penales, producen el efecto de cosa juzgada, en lo concerniente al ejercicio de la acción civil, solo cuando declaran que no existe la infracción o, cuando existiendo, declaran que el procesado no es culpable de la misma. Por tanto, no podrá mandarse la indemnización civil derivada de la infracción penal mientras no exista una sentencia penal condenatoria ejecutoriada que declare a una persona responsable de la infracción.”

transcritas, se infiere que las sentencias producen efecto única y exclusivamente respecto a las partes que intervinieron en el juicio, sin que aparezca que el accionante -se insiste- haya sido procesado y declarado culpable del delito de peculado mediante la sentencia ejecutoriada(...) lo que significa que la Contraloría, no puede ahora pretender hacerlo aparecer como responsable de ese delito cuando en su oportunidad no lo hizo, a quien ni siquiera lo encontró con responsabilidad civil culposa en los términos del Art. 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”¹⁵.

- c. Citó el Art. 24 de la Constitución Política de la República del Ecuador, el Art. 76 de la CRE, el Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶ y el Art. 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷, para referirse a la protección constitucional e internacional del derecho a la presunción de inocencia, y concluyó que *“la actuación de la [CGE], por intermedio del Funcionario ejecutor de la acción coactiva, al fundamentarse para la emisión del Título de Crédito 903-DR4-A en dicha sentencia de la que no ha sido parte el accionante, está desconociendo el principio o derecho a la*

¹⁵ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “Art. 52.- Alcance. - La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil. Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, imprevención o negligencia.”

¹⁶ “Artículo 8 Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

¹⁷ “Artículo 14 (...) 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”

presunción de inocencia, el derecho al debido proceso del que forma parte sustancial el derecho a la defensa, garantizados tanto en la Constitución Política de la República del Ecuador (1998), que estuvo en vigencia cuando se dictó la sentencia en el juicio penal 02-2001 (...)”.

- d. Hizo referencia expresa a los Arts. 31.32, y 57 de la LOCGE¹⁸, al Art. 55 del Reglamento de la LOCGE¹⁹ y al artículo 5 del Acuerdo No. 14 de la Contraloría General del Estado²⁰ para concluir que “(...) Para que exista legalmente la responsabilidad, debe ser declarada por autoridad competente y notificada, lo que como se ha venido reiterando no ocurre (...) Además, en el caso sub júdice, de las pruebas analizadas, la Sala arriba a la conclusión que la obligación que se pretende cobrar al actor por la vía de la ejecución coactiva, no ha sido determinada por la Contraloría General del Estado como era su deber constitucional, legal y reglamentario(...)el Funcionario Ejecutor para emitir el título de crédito base de la coactiva, se fundamenta en una sentencia penal emitida en un juicio en el que el actor no ha sido imputado como parte procesal ni menos condenado por delito alguno, es decir se ha desconocido los derechos fundamentales garantizados en la Constitución de la Republica, como el derecho al debido proceso, derecho a la defensa y se ha incumplido el requisito de que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, (...)”.

26. En virtud de lo expuesto, este Organismo constata que el Tribunal Contencioso Administrativo sí ofreció una respuesta motivada al argumento sobre la aplicación

¹⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “Art. 31.- -Funciones y atribuciones. -La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes: (...)32. Ejercer la coactiva para la recaudación de sus propios créditos; y, de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva, en concordancia con lo previsto en el artículo 57 de esta ley;(...)

Art. 57.- Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias. La recaudación de las obligaciones a favor de las instituciones, organismos y empresas sujetas a esta ley, derivadas de resoluciones de la Contraloría General del Estado, que confirmen la existencia de responsabilidades civiles o administrativas culposas, se ejecutará, incluso mediante procesos coactivos, exclusivamente a través de la Contraloría General del Estado, independientemente de que la entidad beneficiaria posea capacidad coactiva propia. Una vez efectuado el pago o recaudada la obligación, los valores respectivos serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional. El ejercicio de la acción coactiva por parte de la Contraloría General del Estado, así como el trámite de las excepciones que interpongan los deudores, sus herederos o fiadores, se sustanciará de conformidad, con las normas del Código Orgánico Administrativo. Tendrá también competencia la Contraloría General del Estado para recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, aquellas obligaciones establecidas tanto a su favor, como al de las demás entidades, instituciones y empresas del Estado sujetas a esta ley, que no tuvieren capacidad legal para ejercer la coactiva, que, sin derivarse del control de los recursos públicos, generen derechos de crédito en los términos previstos en el Código Orgánico Administrativo”.

¹⁹ Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: “Art. 55.- Determinación de responsabilidades y seguimientos. - La Contraloría General tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles.”

²⁰ Acuerdo No. 14 de la Contraloría General del Estado: “Art. 5.- De la orden de cobro. - La orden de cobro constituye la disposición o el pedido impartido por un funcionario competente, constante en la respectiva resolución, providencia, auto, sentencia, oficio o memorando, de que se proceda a la emisión de un título de crédito, con el objeto de recaudar determinada obligación”

del Art. 57 de la LOCG (párr. 23. **(i) ut supra**) referente a la facultad de ejecución coactiva que ostenta la CGE, para concluir que la misma debe obedecer a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias previo a su activación y que en base a ello, dicha autoridad judicial verificó que la CGE no habría atendido la normativa aplicable constitucional, legal y reglamentaria previo al inicio de la ejecución coactiva contra del señor Héctor Manuel Figueroa Maldonado.

- 27.** De la misma manera, se verifica que en la sentencia impugnada se enunciaron las normas y principios jurídicos (párr. 23. **(ii) ut supra**) en base a los cuales el Tribunal Contencioso Administrativo valoró que el auto de pago dentro del procedimiento coactivo No. 903-DR4A, basado en un título de crédito con la misma numeración, no atendía a las normas adjetivas que regulaban dicho proceso, pues se inició un procedimiento coactivo basado en una sentencia penal en donde el coactivado no había sido imputado como parte procesal ni condenado por delito alguno; para concluir que la activación de dicha ejecución coactiva generaba la vulneración de derechos constitucionales. Por estos motivos y visto que la sentencia impugnada cumple con una fundamentación jurídica y fáctica suficiente en sintonía con la jurisprudencia de esta Corte (párr. 19 *supra*), se descartan los cargos alegados y la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¿La sentencia del 23 de noviembre de 2015 violó el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante?

- 28.** El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l 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”.
- 29.** Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad²¹.
- 30.** Cabe precisar que a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales²².

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

31. La entidad accionante argumenta que el Tribunal Contencioso Administrativo vulneró su derecho a la seguridad jurídica dado que inobservó la aplicación del artículo 57 literal b) de la LOCGE, el cual reconoce la facultad a la CGE para ejercer la acción coactiva y cobrar acreencias a favor del Estado.
32. Una vez analizada la sentencia impugnada y, en atención a lo señalado por este Organismo en los párrafos 23 y 25 *ut supra*, se evidencia que el Tribunal Contencioso Administrativo identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente que estimó pertinentes para resolver el cargo de la CGE sobre la inobservancia del artículo 57 literal b) de la LOCGE referente a su facultad de ejecución coactiva. Así, dicha autoridad judicial concluyó que la CGE debe obedecer a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias previo a la activación del proceso coactivo, sin que se identifique que haya existido una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por ello, no se verifica vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 435-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese. -

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 29 de junio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL