

Quito, D.M., 16 de agosto de 2023

CASO 634-18-EP

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

SENTENCIA 634-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado al verificar que, por un lado, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes dado que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no se pronunció sobre el fondo de determinados cargos admitidos a trámite y, por otra parte, no se vulneraron los derechos a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica en la sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de diciembre de 2016, Wilson Joaquín Vivanco Arias presentó una demanda de excepciones al procedimiento de ejecución de coactiva 0020-2016-DR4-DPL instaurado por la Delegación Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado (“CGE”) (proceso judicial 11804-2016-00318).¹
2. En sentencia de mayoría de 03 de agosto de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“TDCAT”) aceptó la excepción a la coactiva contenida en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP y declaró la nulidad del auto de pago de 14 de septiembre de 2016 y del procedimiento de ejecución coactiva iniciado en contra del actor.² El 29 de agosto de

¹ Mediante resolución 6614 de 20 de marzo de 2015, emitida por la subcontralora general del Estado subrogante, se confirmó la responsabilidad civil predeterminada a través de las glosas solidarias 10662 y 10663 por USD 59 827,33, en contra de Wilson Joaquín Vivanco Arias y Pablo Arturo Falconí Ayora, como presidente ejecutivo y asesor jurídico de la Empresa Eléctrica Regional del Sur, respectivamente. En esta resolución consta: “se predeterminó glosa ‘por 59 827,33 USD; en contra del señor Wilson Joaquín Vivanco Arias, presidente ejecutivo, por cuanto dio por terminadas las relaciones laborales entre la Empresa y un trabajador, sin observar el debido proceso [...] lo que ocasionó que se instaure una demanda en contra de la Entidad, condenándole a través de sentencia al pago de indemnizaciones’”. El 02 de junio de 2016, se emitió el título de crédito 0020-2016-DR4-DPL por USD 59 827,33, en contra de Wilson Joaquín Vivanco Arias y Pablo Arturo Falconí Ayora, y el 14 de septiembre de 2016 se emitió el auto de pago en su contra.

² En la sentencia se consideró que la CGE “ha comunicado la determinación de la responsabilidad civil culposa contra el actor después de que se ha producido la caducidad de su facultad legal para hacerlo [...] [por lo que] se ha verificado la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento”.

2017, se atendieron los recursos de aclaración y ampliación presentados por las partes.³ Posteriormente, la CGE interpuso recurso de casación.

3. En sentencia de 25 de enero de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) declaró improcedente el recurso de casación.⁴ El 06 de febrero de 2018, se negaron los recursos de aclaración y ampliación presentados por la entidad demandada.
4. El 05 de marzo de 2018, Yadira Natacha Torres Cárdenas, en calidad de directora nacional de patrocinio de la CGE y delegada del contralor general del Estado subrogante (“**entidad accionada**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 03 de agosto de 2017 y 25 de enero de 2018.
5. En auto de 31 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, misma que fue sorteada a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
6. Por sorteo de 12 de noviembre de 2019, el conocimiento del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento y requirió a las autoridades judiciales accionadas un informe de descargo mediante auto de 24 de mayo de 2023.

2. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

³ La aclaración y ampliación solicitada por la parte actora fue negada en su totalidad, mientras que los pedidos realizados por la parte demandada se resolvieron de la siguiente forma: (i) “en el numeral 7.4 de la sentencia se aclara que la excepción que corresponde es la establecida en el numeral 6 del artículo 316 del COGEP”; (ii) “el error en la secuencia que debía corresponder del subnumeral 7.5.1 al 7.5.6., en nada afecta la comprensibilidad de la sentencia”; (iii) “el Tribunal aclara que en la parte resolutive de la sentencia ‘se declara la nulidad del auto de pago [...] emitido el 14 de septiembre de 2016’, no el 14 de septiembre de 2015” y (iv) “Respecto de la ampliación pedida en el literal d) se la niega, por cuanto el compareciente no determina la omisión en la que ha incurrido el Tribunal respecto de algún punto controvertido”.

⁴ En auto de 20 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo admitió la totalidad del recurso de casación interpuesto.

8. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75, 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República).

3.1.1. Sobre la sentencia de 03 de agosto de 2017 emitida por el TDCAT

9. En relación a la garantía de la motivación, la entidad accionante presenta los siguientes cargos:

- a. En el análisis sobre la excepción del numeral 10 del artículo 316 del COGEP, el TDCAT examinó la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la CGE pese a que “[e]n ninguna de las partes del libelo de demanda, el accionante llega a asociar la supuesta caducidad [...] con la nulidad prevista en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP, ni pretendió la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”. Considera que también se vulneran los principios dispositivo, *iura novit curia* y de congruencia dado que el TDCAT no resolvió conforme a la *litis* fijada por las partes y no señaló las normas utilizadas para resolver una causa de nulidad no alegada.
- b. No resulta razonable “la aplicación de la caducidad establecida en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como causa de nulidad del auto de pago, cuando la Resolución que lo motivó se encontraba ejecutoriada”. Explica que el TDCAT reconoció la existencia de la obligación contenida en la resolución 6614 y analizó la validez y legalidad de la resolución para determinar la existencia de un vicio de nulidad en el auto de pago emitido; sin embargo, no procedía realizar ese análisis dado que la resolución estaba ejecutoriada, pudo ser impugnada judicialmente en su momento y su ilegalidad por haber operado la caducidad no fue alegada ni es causa de nulidad del título de crédito ni del auto de pago.
- c. Existe incongruencia e incoherencia “en su razonamiento y en la exposición lógica de sus decisiones” toda vez que, por una parte, el TDCAT reconoce la validez de la resolución 6614 al establecer que contiene una obligación y que la demanda no se dirige a dejarla sin efecto (numerales 5.1 y 7.2 de la sentencia) y, por otra parte, determina su ilegalidad por haber operado la caducidad de la facultad determinadora; declara la nulidad del auto de pago y del procedimiento de ejecución coactiva; y, desecha la excepción previa planteada por la CGE en cuanto a que existía un error en la forma de proponer la demanda.

10. En cuanto a la seguridad jurídica presenta los siguientes cargos:

- a. Existió falta de aplicación de la resolución 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia (sobre la caducidad del ejercicio de la acción contencioso administrativa) que, de haberse aplicado, hubiera llevado a los jueces a aceptar la excepción previa en la que alegó que el derecho a impugnar la resolución 6614 había caducado, pues la CGE consideraba que objetar su legalidad era “la pretensión oculta” de la parte actora. No obstante, el TDCAT “[e]quivocadamente” consideró que la excepción se planteó respecto del tiempo con el que contaba el actor para plantear excepciones a la coactiva.
 - b. Existió falta de aplicación de los artículos 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOCGE**”) (sobre la ejecutoría de las resoluciones emitidas por la CGE) que, de haber sido aplicados, hubieran llevado al TDCAT a concluir que la resolución 6614 era legal y estaba ejecutoriada. Sin embargo, se contravinieron las normas referidas “[al] permitir la discusión de la legalidad de una resolución ejecutoriada”.
 - c. Existió falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento para el Ejercicio de la Acción Coactiva por parte de la CGE (“**Reglamento de Coactiva**”) y 165 del Código Tributario (sobre solemnidades sustanciales en los procedimientos de ejecución) y “en inobservancia de esas normas, se inventa una causa de nulidad [por] la supuesta caducidad de la facultad de determinación de responsabilidades [...]. El [TDCAT] aplicó la caducidad prevista en el artículo 71 de la [LOCGE], como si fuera causa de nulidad prevista en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP equivocándose en su razonamiento [...]”. Por tanto, el TDCAT “antojadizamente se inventó esta causa de nulidad, dejando en la incertidumbre legal a este Ente de Control”, sin sustento normativo.
- 11.** Respecto de la tutela judicial efectiva, señala que, sobre la base de la interdependencia de derechos, la vulneración de la garantía de motivación y de la seguridad jurídica acarreó la vulneración de la tutela judicial efectiva, “al no haberse resuelto, en el caso en análisis, conforme a derecho y al haberse decidido la causa sin que se haya analizado correctamente los argumentos establecidos por la [CGE], que estuvieron sustentados legal y constitucionalmente”, lo cual la dejó en indefensión y le causó un perjuicio económico al Estado. Agrega que la actuación de las autoridades judiciales accionadas no fue expedita, completa ni exhaustiva y hace un recuento de algunos de los cargos previamente planteados.

3.1.2. Sobre la sentencia de 25 de enero de 2018 emitida por la Sala Nacional

12. En relación a la garantía de la motivación, la entidad accionante presenta los siguientes cargos:

- a.** El vicio alegado al amparo de la causal tercera del artículo 268 del COGEP se fundamentó en que el TDCAT habría concedido más allá de lo demandado, pero la Sala Nacional “niega la existencia de tal cargo”. Agrega que la Sala Nacional “yerra y también permite la vulneración [...] al no haber reparado en [los] error[es] del [TDCAT], cuando sostiene que no existe la incongruencia de extra petita”; cuando no corrigió el error del TDCAT de pronunciarse sobre una resolución ejecutoriada con un análisis que no estaba “debidamente justificado [...] [pues] de haber efectuado un detenido estudio [...] habría observado el error en derecho”; y cuando no reparó “el error de incongruencia en el razonamiento, expuesto en la sentencia del [TDCAT]”.
- b.** Se rechazaron los cargos expuestos al amparo de la causal quinta del artículo 268 del COGEP toda vez que la Sala Nacional “no encuentra que en la fundamentación se hubiere vertido la técnica de casación” pese a que en el recurso de casación se aporta todos los elementos para comprender el cargo, particularmente, las normas que habrían sido inaplicadas. Al respecto, estima que la sentencia impugnada “no tiene razonabilidad al decir que no eran esas normas pertinentes aplicarlas; no tiene coherencia, ni lógica, cuando es claro que las normas citadas sí eran conducentes a demostrar el estado de ejecutoria (sic), en la que se encontraba la Resolución No. 6614.”
- c.** El TDCAT incurrió en falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva y 165 del Código Tributario. No obstante, la Sala Nacional se habría limitado “a decir que no se ha fundamentado el recurso de casación, que no se ha explicado cómo se produjo la falta de aplicación de las normas referidas, que no se ha demostrado el error cometido por el tribunal de instancia”. Agrega que no se observaron adecuadamente las normas citadas y que se sustentó la causa de nulidad en un supuesto no previsto en ellas, lo que conllevó a que las sentencias impugnadas no estén debidamente fundamentadas y motivadas,

por no ser razonable la no aplicación de las mencionadas normas, cuando sí eran pertinentes al caso; por no ser razonable la aplicación de una figura jurídica, como causa de nulidad, no prevista en las normas citadas; por no ser razonable la aplicación de la caducidad del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respecto de la Resolución No. 6614 que se encontraba ejecutoriada, como causa de nulidad prevista en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP; por no ser razonable el no subsumir correctamente los hechos a lo constante en las normas citadas.

13. En cuanto a la seguridad jurídica, sostiene, nuevamente, que se rechazaron los cargos expuestos al amparo de la causal quinta del artículo 268 del COGEP por falta de fundamentación, pese a que estaban sustentados, evidenciándose la falta de atención a los fundamentos presentados y plantea lo siguiente:
- a. A lo largo del proceso alegó la falta de aplicación de la resolución 13-2015 porque “la pretensión oculta” de la parte actora era objetar la legalidad de la resolución 6614 y ya había caducado su derecho a impugnarla judicialmente. Así, la Sala Nacional habría concluido que la resolución no era aplicable pese a “encontrarse demostrado que sí debió ser aplicada obligatoriamente”.
 - b. La Sala Nacional no realizó un análisis de la falta de aplicación de los artículos 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE, alegada en su recurso de casación y, en su lugar, concluyó que “no se ha explicado la falta de aplicación de las normas referidas y, [...] que no se ha fundamentado correctamente la causal de casación”.
 - c. La Sala Nacional no realizó un análisis de la falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva y 165 del Código Tributario, alegada en su recurso de casación, y “de haberse detenido a analizar los argumentos expuestos por la [CGE], hubiese podido comprender el error incurrido por el [TDCAT] y hubiese podido casar la sentencia, [...] sin embargo, al no haberlo realizado y al decir que las normas invocadas no son pertinentes al caso, incurre [...] [en la] violación a la seguridad jurídica”.
14. Respecto de la tutela judicial efectiva, plantea el mismo cargo que consta en el párrafo 11 *ut supra*.
15. Por lo expuesto, solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos invocados, se revoque las sentencias impugnadas y se retrotraiga el proceso al momento en que se produjo la vulneración de derechos.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales accionadas

3.2.1. Del TDCAT

16. Los jueces Dionicio Valentín Pardo Rojas y Fernando Mauricio Guerrero Ríos —quienes emitieron la sentencia de mayoría de 03 de agosto de 2017— señalan que el análisis realizado fue suficiente, inteligible y lógico para explicar por qué se aceptó la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP. Explican que

advirtieron que la resolución 6614 —como fundamento de la acción coactiva instaurada— fue emitida por “un funcionario claramente incompetente en razón del tiempo, ya que ésta fue librada desbordando el plazo legal de cinco años establecido en el Art. 71 de la [LOCGE]”, lo cual es causa de nulidad de pleno derecho. Al respecto, también citan doctrina y las resoluciones 10-2021, 12-2021 y 08-2022 de la Corte Nacional de Justicia que determinan “que actuar fuera de los lapsos establecidos en la LOCGE, precluye la competencia del funcionario y en consecuencia produce la caducidad del Ente de Control para pronunciarse”.

17. Sobre la presunta falta de aplicación de los artículos 58 y 63 de la LOCGE y 17 del Reglamento de Coactiva, mencionan que el cargo refleja la inconformidad de la entidad accionante, que se aplicó las normas que correspondía (artículos 316 numeral 10 y 313 del COGEP) y que se efectuó un control de legalidad de las actuaciones de la CGE, como reconoció la Sala Nacional. Agregan que la entidad accionante inobservó los artículos 71 y 72 de la LOCGE, pretendiendo ejecutar un acto administrativo ilegítimo y que la sentencia impugnada se pronunció sobre los asuntos objeto de la controversia. En cuanto a la tutela judicial efectiva, manifiestan que se respetaron los elementos que configuran el derecho invocado y que el cargo de la entidad accionante no tiene fundamento y evidencia su inconformidad.
18. Por su parte, la jueza María Augusta Montaña Galarza —quien emitió un voto salvado en la sentencia de 03 de agosto de 2017— explica que se alejó de la decisión de mayoría porque la parte actora alegó la caducidad de la facultad determinadora de la CGE al amparo de la excepción prevista en el numeral 1 del artículo 316 del COGEP, pero la resolución 6614 (que confirmó la responsabilidad civil del actor) no fue impugnada en la vía contencioso administrativa, en su momento; por lo que, ejecutorió y no se desvirtuó la existencia de la obligación.
19. Agrega que la parte actora también invocó las excepciones a la coactiva del artículo 316 del COGEP contempladas en los numerales 3, 6 y 10 pero no aportó prueba o sustento fáctico para demostrar la procedencia de ninguna de ellas. Finalmente, cita el criterio de la sentencia de mayoría emitida dentro de la causa 17741-2016-1221 por la Corte Nacional de Justicia.⁵

3.2.2. De la Sala Nacional

⁵ El criterio citado corresponde al siguiente:

las excepciones judiciales a la coactiva no están diseñadas para discutir la validez o nulidad de los actos previos a la emisión del auto de pago, tal como sugiere el accionante, al sustentar su demanda en la presunta caducidad de la potestad determinadora de la CGE. En este marco, si el actor buscaba atacar la ilegalidad de la Resolución No. 0366 de 8 de mayo de 2014, tenía a su disposición los recursos administrativos y/o la acción judicial directa en su oportunidad.

20. A pesar de que el auto de 24 de mayo de 2023 fue debidamente notificado, la autoridad judicial accionada no ha presentado su informe de descargo hasta la fecha.⁶

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁷
22. En los párrafos 9 a y b *ut supra*, la entidad accionante señaló que se vulneró la garantía de la motivación porque el TDCAT resolvió dos cuestiones ajenas a la *litis* en razón de que no fueron alegadas por la parte actora: (i) la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la CGE dentro del análisis de la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP y (ii) la legalidad de la resolución 6614 de 20 de marzo de 2015. Toda vez que sostiene que existe una supuesta incongruencia procesal por el vicio de *extrapetita*, se analizará el cargo reconduciéndolo al derecho a la defensa de la entidad accionante, como se ha realizado en otros casos⁸ a fin de contestar de manera más adecuada la alegación planteada, a través del siguiente problema jurídico: *¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho a la defensa de la entidad accionante por presuntamente haberse pronunciado sobre cuestiones no alegadas por la parte actora?*
23. En el párrafo 9 c *ut supra*, la entidad accionante mencionó que se vulneró la garantía de la motivación porque el razonamiento del TDCAT sería incoherente en la medida en que reconoce la validez de la resolución 6614 y, posteriormente, determina su ilegalidad. Al respecto, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por ser incoherente al presuntamente reconocer la validez de una resolución y declarar su ilegalidad?*

⁶ El auto de 24 de mayo de 2023 fue notificado a los correos electrónicos Alejandro.Arteaga@cortenacional.gob.ec y Nadia.Armijos@cortenacional.gob.ec, conforme consta de la razón de notificación suscrita por el actuario del despacho a foja 46 del expediente constitucional.

⁷ Esta Corte ha señalado que existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

⁸ CCE, sentencia 3139-17-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 37. Sobre la incongruencia procesal ver CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, pie de página 73.

24. Respecto de los párrafos 10 a, b y c *ut supra*, la entidad accionante sostuvo que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica por la falta de aplicación de la resolución 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia, así como de los artículos 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE; 17 del Reglamento de Coactiva; y, 165 del Código Tributario. Al respecto, corresponde determinar si la entidad accionante está legitimada para invocar estos cargos.
25. En la sentencia 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019, esta Corte Constitucional estableció que “la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos”. No obstante, en las sentencias 838-12-EP/19 y 282-13-JP/194, también se determinó que las instituciones públicas, en general, pueden invocar derechos fundamentales con implicaciones procesales.⁹
26. En concordancia con ello, en las sentencias 729-14-EP/2011, 2681-16-EP/21 y 2800-17-EP/23, este Organismo consideró que, aun cuando las entidades públicas pueden alegar una vulneración a la seguridad jurídica, “solo lo pueden hacer cuando se trata de normas relacionadas al procedimiento judicial”.
27. En cuanto a las normas alegadas como inobservadas por parte de la entidad accionante, esta Corte encuentra que la resolución 13-2015 contiene disposiciones relacionadas al procedimiento judicial en tanto regula la caducidad del derecho para presentar una demanda en la vía contencioso administrativa. Ahora, si bien la alegación de la entidad accionante carece de justificación jurídica, haciendo un esfuerzo razonable, se resolverá el cargo a través de la formulación del siguiente problema jurídico: *¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por presuntamente haber omitido aplicar la resolución 13-2015 emitida por el pleno de la Corte Nacional de Justicia?*
28. Respecto de los artículos 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE; 17 del Reglamento de Coactiva; y, 165 del Código Tributario, se advierte que si bien tienen un contenido adjetivo no están relacionadas a la dimensión procesal del procedimiento judicial, sino al proceso de ejecución coactiva que era objeto de análisis en el proceso de origen, pues regulan la ejecutoria de las resoluciones emitidas por la CGE y las solemnidades sustanciales dentro de procesos de ejecución. Así, considerando que estas normas son ajenas al procedimiento judicial que originó la presente acción, la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación para

⁹ Ver CCE, sentencia 838-12-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 24: “las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo”.

alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto.

29. En cuanto a los cargos constantes en los párrafos 12 a, 12 b, 13 a y 13 c *ut supra*, la entidad accionante alegó que se vulneraron sus derechos porque: (i) la Sala Nacional no corrigió los errores y vulneraciones de derechos expuestas en su recurso de casación; (ii) los cargos planteados al amparo del caso quinto del artículo 268 del COGEP sí fueron sustentados y no resulta razonable, coherente ni lógico que la Sala Nacional señale que las normas invocadas por la CGE no eran pertinentes, cuando es claro que sí lo eran; (iii) la Sala Nacional concluyó que la resolución 13-2015 no era aplicable pese a “encontrarse demostrado que sí debió ser aplicada obligatoriamente”; y, (iv) la Sala Nacional concluyó que los artículos 17 del Reglamento de Coactiva y 165 del Código Tributario, “no son pertinentes al caso”.
30. Dichas alegaciones se centran en expresar su inconformidad con el análisis de la Sala Nacional, pretendiendo que se examine el fondo de la sentencia impugnada en lo relativo a si es correcto el análisis de falta de aplicación de normas infraconstitucionales. Esta Corte recuerda a la entidad accionante que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulnera un derecho constitucional de forma directa e inmediata y, sólo de forma excepcional y de oficio, cuando el caso se origina en un proceso de garantías jurisdiccionales y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos, se podría revisar el fondo de la decisión impugnada.¹⁰ En el presente caso, dado que la acción se origina en un proceso de naturaleza contencioso administrativa, no le corresponde a esta Corte analizar los cargos referidos.
31. Respecto de la argumentación sintetizada en los párrafos 12 c y 13 b *ut supra*, la entidad accionante sostuvo que, en el análisis de los cargos de falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE, la Sala Nacional se limitó a establecer que no se fundamentó adecuadamente el recurso de casación; por lo que, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte analizará si la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, como se ha realizado en otros casos,¹¹ por haberse limitado a señalar que no se cumplió el requisito de fundamentación del recurso de casación, omitiendo resolver el fondo del mismo en sentencia. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: *¿Vulnera, la sentencia de 25 de enero de 2018, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad accionante, por presuntamente haber omitido pronunciarse sobre el fondo de los cargos de falta de*

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

¹¹ CCE, sentencia 101-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 18.

aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE?

32. Finalmente, en los párrafos 11 y 14 *ut supra*, la entidad accionante argumentó que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de las vulneraciones alegadas respecto de la motivación y la seguridad jurídica. Al respecto, aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte se ve impedida de plantear un problema jurídico en razón de que no se han presentado alegaciones concretas que den cuenta de cómo las autoridades judiciales accionadas habrían vulnerado de forma directa e inmediata el derecho invocado, por lo que, se lo descarta del análisis.

5. Resolución de los problemas jurídicos

¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho a la defensa de la entidad accionante por presuntamente haberse pronunciado sobre cuestiones no alegadas por la parte actora?

33. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución establece que:

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.

34. Al respecto, esta Corte ha determinado que se vulnera el derecho a la defensa:

cuando se [...] impide [a un sujeto procesal] comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones, excepciones, contradecir los argumentos que se presentaren en su contra; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones.¹²

35. La entidad accionante alega que el TDCAT se habría pronunciado sobre dos cuestiones ajenas a la litis, al no haber sido alegadas por la parte actora: (i) la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la CGE dentro del análisis de la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP y (ii) la legalidad de la resolución 6614 de 20 de marzo de 2015 que confirmó la responsabilidad civil predeterminada del actor del proceso de origen.

¹² CCE, sentencia 902-21-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 22.

36. De la revisión de la sentencia impugnada, el TDCAT aceptó la demanda por considerar que se configuró la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP, con el siguiente razonamiento:

[E]l Tribunal arriba a la innegable conclusión que la [CGE], ha comunicado la determinación de la responsabilidad civil culpable contra el actor después de que se ha producido la caducidad de su facultad legal para hacerlo, en razón de que los hechos por los que se ha determinado la responsabilidad civil, según consta del texto de la Resolución [6614] determinadora de responsabilidad, el último de ellos se configuró el 10 de marzo de 2008, fecha en la cual se efectuó el pago por \$ 59.827,33 mediante comprobante de pago No. 721 (página 1 y vta. de la Resolución), *Resolución [6614] que sirvió de base para la emisión del título de crédito con el que se ha iniciado el procedimiento de ejecución a la que se formulan las excepciones a la coactiva*. Por lo expuesto, si los hechos en virtud de los cuales la [CGE] ha confirmado la responsabilidad civil, fue el último el 10 de marzo de 2008, la [CGE] tenía hasta el 10 de marzo de 2013 como fecha en la que se cumplían los cinco años fijados en el artículo 71 de la [LOCGE] para comunicar la responsabilidad civil sin que opere la caducidad de la facultad de la Contraloría, mientras que la responsabilidad civil ha sido establecida el 20 de marzo de 2015 y notificada al actor, como se analizó, el 28 de abril de 2015, es decir después de que ha operado la caducidad de la facultad legal de la [CGE]. [...] En este contexto, *el auto de pago con el que se ha iniciado el procedimiento de ejecución al que se han formulado las excepciones materia de la litis adolece de vicios de nulidad, puesto que se ha verificado la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento*, vulnerando la garantía al derecho a un debido proceso establecida en el numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución de la República al no haber observado el trámite propio del procedimiento, configurándose de esta forma la excepción establecida en el numeral 10 del artículo 306 del [COGEP] [...] (énfasis añadido).

37. De lo anterior, se determina lo siguiente sobre las dos cuestiones referidas en el párrafo 35 *ut supra*: (i) el TDCAT sí se refirió a la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la CGE y (ii) si bien el TDCAT se refirió a la resolución 6614 —como fundamento para la emisión del título de crédito que tuvo como antecedente al auto de pago— no determinó *per se* si aquella era ilegal o no, pues se centró en determinar si el procedimiento de ejecución coactiva adolecía de vicios de nulidad y, a partir de ello, concluyó que la caducidad de la facultad determinadora vició de nulidad al auto de pago por no haber observado el trámite propio del procedimiento de ejecución coactiva. Tal es así que la sentencia únicamente declaró la nulidad del auto de pago y del procedimiento de ejecución coactiva y no de la resolución 6614. Por ende, no se emitió un pronunciamiento sobre la cuestión (ii), esto es, la legalidad de la resolución 6614, pero sí se hizo referencia a la cuestión (i) relativa a la facultad determinadora de la CGE, por lo que, a continuación, se procede a examinar si la parte actora del proceso de origen realizó alegaciones sobre aquello.

- 38.** De la revisión de la demanda de excepciones a la coactiva se desprende que el actor del proceso de origen invocó las excepciones previstas en los numerales 1, 3, 6 y 10 del artículo 316 del COGEP. Respecto de la excepción del numeral 10,¹³ el actor del proceso de origen no expuso un fundamento autónomo en el que basa la procedencia de la excepción alegada. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura advierte que dentro de la sección denominada “La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados” manifiesta que la resolución 6614 “ha sido emitid[a] cuando la potestad conferida a la Contraloría General del Estado a través de los Arts. 211 y 212 de la Constitución de la República, ya había caducado, conforme lo dispone el Art. 71 de la [LOCGE]”.
- 39.** Asimismo, como fundamento de la excepción contemplada en el numeral 1 del artículo 316 del COGEP, el actor del proceso de origen manifestó: “el procedimiento de ejecución coactiva instaurado por la [CGE], ha derivado de actuaciones efectuadas cuando ya había caducado la potestad [...] otorga[da] al Organismo Técnico de Control” toda vez que la facultad de determinación de responsabilidades excedió el plazo de cinco años establecido en el artículo 71 de la LOCGE.
- 40.** En esa línea, si bien el actor del proceso de origen no alegó la caducidad de la facultad determinadora de responsabilidad como sustento de la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP, el TDCAT se pronunció sobre aquella a partir de las alegaciones presentadas por la parte actora en otras secciones de su demanda a fin de determinar que la actuación extemporánea de la CGE vició de nulidad al auto de pago emitido en el procedimiento de ejecución coactiva. Adicionalmente, del expediente se verifica que la CGE dio contestación a la demanda del actor (en la cual constaban las alegaciones sobre la caducidad de la facultad determinadora) por lo que, pudo ejercer su derecho a la defensa.¹⁴
- 41.** De lo expuesto, se verifica que la sentencia se limitó a resolver la acción con base en lo alegado en la demanda del proceso de origen y, después de verificar la procedencia

¹³ COGEP, artículo 316 numeral 10: “Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento”.

¹⁴ En su contestación a la demanda, la CGE señaló que la obligación contenida en el título de crédito y el proceso de ejecución tienen como antecedente la resolución 6614 que confirmó la responsabilidad civil, Título de Crédito expedido por la [CGE] en virtud de las atribuciones y facultades establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y del artículo 31, numeral 32 y 57 de la [LOCGE], además goza de los principios de legitimidad y ejecutoriedad [...]. El Auto de Pago impugnado cumple con todas las formalidades legales y reglamentarias, de conformidad con el artículo 17 del [Reglamento de Coactiva] [...]. [L]a Institución ha cumplido con el procedimiento y requisitos establecidos en la Ley Orgánica [...] además que actuó dentro de sus competencias y facultades legalmente establecidas.

de la excepción a la coactiva del numeral 10 del artículo 316 del COGEP, la aceptó. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia no resolvió sobre situaciones no trabadas en el litigio, sin que corresponda evaluar la corrección o no del razonamiento del TDCAT.

¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por ser incoherente al presuntamente reconocer la validez de una resolución y declarar su ilegalidad?

42. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 1) 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.

43. La entidad accionante argumenta que el TDCAT reconoció la validez de la resolución 6614 al aceptar que contiene una obligación y, posteriormente, determinó su ilegalidad. Es decir, alega la existencia de una motivación aparente por configurarse el vicio motivacional de incoherencia lógica que se presenta cuando existe una contradicción entre las premisas y las conclusiones de la fundamentación fáctica o de la fundamentación jurídica de una decisión.¹⁵

44. Al respecto, se debe tomar en cuenta que existe vulneración de la garantía de la motivación cuando se identifica incoherencia lógica “solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.¹⁶

45. De la revisión de la sentencia, se verifica que en el numeral 5.1 se señala: “de la pretensión expuesta en la demanda, se establece que la causa no se dirige a dejar sin efecto la Resolución 6614” y en el 7.2 se resolvió la excepción a la coactiva del numeral 1 del artículo 316 del COGEP relativa a la “Inexistencia de la obligación” en los siguientes términos:

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 74:

Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 76.

Del texto de la Resolución No. 6614 de 20 de marzo de 2015, que determina la responsabilidad civil en contra del ahora accionante, se advierte que ésta ha sido emitida en ejercicio de las atribuciones constitucionales citadas y en la facultad que le otorga el artículo 39 de la [LOCGE] que dispone: ‘Determinación de responsabilidades y seguimiento.- A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal’; y, en la forma que mandan los artículo [sic] 52 y 53 del mismo cuerpo normativo; por lo expuesto *no puede alegarse inexistencia de la obligación, ésta ha nacido al mundo jurídico en virtud de la emisión de la correspondiente determinación civil culposa; obligación cuya validez, se controvierte en la presente causa y será materia de pronunciamiento en líneas ulteriores. Por lo anotado esta excepción a la coactiva no procede (énfasis añadido).*

46. Posteriormente, en los numerales 7.4.1 al 7.4.6, conforme consta del fragmento citado en el párrafo 36 *ut supra*, el TDCAT concluyó que no se observó el trámite propio del procedimiento de ejecución coactiva toda vez que la caducidad de la facultad determinadora vició de nulidad al auto de pago —que tuvo como origen al título de crédito 0020-DR4-DPL que, a su vez, tuvo como antecedente a la resolución 6614 a través de la cual se determinó la responsabilidad civil culposa—.
47. De lo anterior, no se encuentra que exista contradicción en el análisis de la autoridad judicial accionada, pues ni en los numerales 5.1 y 7.2 de la sentencia ni en otro de sus apartados consta un pronunciamiento del TDCAT que haya declarado la validez de la resolución 6614 (sino únicamente la existencia de una obligación contenida en aquella) y tampoco se verifica que en los numerales 7.4.1 al 7.4.6, en el decisorio¹⁷ o en otro apartado o sección se haya determinado la ilegalidad de la resolución 6614. Contrario a ello, el TDCAT estableció que el auto de pago estaba viciado de nulidad porque la facultad de determinación de responsabilidades, que antecedió al auto de pago, había caducado. De modo que, no se encuentra una vulneración de la garantía de la motivación en relación a este cargo al no existir incoherencia en el razonamiento de la sentencia impugnada.

¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por presuntamente haber omitido aplicar la resolución 13-2015 emitida por el pleno de la Corte Nacional de Justicia?

48. 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”.

¹⁷ El TDCAT únicamente dejó sin efecto el auto de pago y el procedimiento de ejecución coactiva iniciado en contra del actor del proceso de origen.

- 49.** 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 arbitrariedad.
- 50.** La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, 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 constitucionales.¹⁸
- 51.** La entidad accionante sostiene que el TDCAT omitió aplicar la resolución 13-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia —sobre la caducidad del derecho para presentar una demanda en la vía contencioso administrativa— que, de haber sido aplicada, hubiera llevado a los jueces a aceptar su excepción previa por cuanto “la pretensión oculta” del actor del proceso de origen era impugnar la resolución 6614, derecho que había caducado.
- 52.** Al respecto, en el apartado 5 de la sentencia, el TDCAT resolvió que no procedía la excepción previa planteada por la entidad accionante con el siguiente razonamiento:

[L]a accionada opuso la excepción de ‘Caducidad’, contemplada en el numeral 7 del artículo 153 del COGEP. [...] En relación a esta excepción el Tribunal resolvió lo siguiente: ‘La acción de excepciones a la coactiva en materia contencioso administrativa, conlleva el propósito de impugnar el auto de pago que da inicio a la acción coactiva, por lo que la oportunidad para ejercer dicha acción se adecúa a lo previsto en el numeral 1 del artículo 306 del COGEP, que otorga un término de 90 días para ejercer la acción de excepciones desde la notificación con el auto de pago. Por lo expuesto, se verifica que desde la notificación del auto de pago el 15 de septiembre de 2016 (fs. 28 vta.) hasta la presentación de la demanda de excepciones el 29 de diciembre de 2016, no ha excedido el término de 90 días antes referido, por lo que la excepción de caducidad no procede’. Se aclara que el Código Orgánico General de Procesos no contempla en el artículo 306 el lapso para proponer las excepciones a la coactiva en materia contencioso administrativa.

- 53.** De lo citado, se desprende que el TDCAT no aplicó la resolución 13-2015 al haber considerado las particularidades del proceso de excepciones a la coactiva. Así, el razonamiento de la autoridad judicial para rechazar la excepción previa de la entidad accionante se fundamentó en la naturaleza de la acción planteada, cuya caducidad no se regula de manera particular en la resolución invocada, además de que, según aclaró

¹⁸ CCE, sentencias 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019 y 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020.

el TDCAT, el COGEP “no contempla en el artículo 306 el lapso para proponer las excepciones a la coactiva en materia contencioso administrativa”.

54. Por lo expuesto, el TDCAT identificó y aplicó la norma previa, clara y pública que estimó pertinente para resolver la excepción previa de la entidad accionante (artículo 306 del COGEP), sin que se identifique que la falta de aplicación de la resolución 13-2015 haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por lo que, no se observa vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

¿Vulnera, la sentencia de 25 de enero de 2018, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad accionante, por presuntamente haber omitido pronunciarse sobre el fondo de los cargos de falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE?

55. El artículo 76.1 de la Constitución prevé la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en los siguientes términos: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
56. Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, que no configura por sí sola un supuesto de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio); así, para que se configure su transgresión, se debe cumplir con dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹⁹ Por lo que, se verificará si en el presente caso concurren estos requisitos.
57. La entidad accionante argumenta que, en el análisis de falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE, la sentencia impugnada se habría limitado a establecer que no se siguió “la técnica de casación”. En tal sentido, corresponde establecer si la Sala Nacional realizó un análisis que es propio de la fase de admisibilidad del recurso y no uno de fondo al referirse a la fundamentación de su recurso de casación. Así, esta alegación tiene que ver con la regla de trámite constante

¹⁹ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

en el artículo 273 del COGEP²⁰ que regula la emisión de la correspondiente sentencia una vez finalizado el debate en sede casacional.²¹

58. Esta Corte ha determinado en ocasiones previas que, cuando se trata de sentencias dictadas por las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, los juzgadores están obligados a respetar los momentos y las competencias propias de cada etapa procesal concerniente al recurso de casación.²² En virtud de ello, cabe recordar que la etapa de admisibilidad está limitada a la revisión de los requisitos formales establecidos en la ley de la materia, para determinar si procede conocer los yerros planteados en el recurso, sin que corresponda realizar pronunciamientos sobre el fondo. Una vez precluida dicha fase, en la etapa de sustanciación compete a las Salas efectuar el examen de fondo del recurso, en el cual se debe analizar los yerros alegados y admitidos a trámite en la etapa previa y se debe contestar la pretensión del recurrente, resolviendo casar o no la decisión recurrida.²³

59. En esa línea, este Organismo también ha establecido que:

no cabía que los jueces vuelvan a pronunciarse respecto a una supuesta inadecuada fundamentación del recurso [de casación], pues de acuerdo a lo antes manifestado, por el principio de preclusión, aquella circunstancia formal ya fue revisada en una etapa previa, razón por la cual, los operadores de justicia debieron conocer únicamente los argumentos y pretensiones del recurrente y en base aquello conocer el fondo y emitir una sentencia que resuelva la pretensión del recurrente.²⁴

60. Ahora, este Organismo ha reconocido que es posible que las sentencias de la Corte Nacional de Justicia, en circunstancias excepcionales y en materias no penales, no

²⁰ COGEP, artículo 273: “Sentencia.- Una vez finalizado el debate, la o el juzgador de casación pronunciará su resolución en los términos previstos en este Código, [...]”.

²¹ Esta Corte toma nota de que el 26 de junio de 2019, el inciso tercero del 270 del COGEP fue reformado agregando el fragmento que se resalta a continuación: “En el auto de admisión se correrá traslado con el recurso deducido a la contraparte, concediéndole el término de treinta días para que sea contestado de manera fundada; con o sin contestación en el término señalado, se remitirá el expediente a la sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia *para que falle sobre el recurso*” (énfasis añadido). Lo anterior, aunque no estaba vigente al momento de resolución del recurso de casación, refuerza la idea de que le corresponde a la Corte Nacional de Justicia resolver los cargos del recurso de casación puesto a su conocimiento.

²² Ver CCE, sentencias 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 28; 1252-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 29; 031-14-SEP-CC; 167-14-SEP-CC; 115-15-SEP-CC; 169-15-SEP-CC; 226-15-SEP-CC; 307-15-SEP-CC; 025-16-SEP-CC; 056-16-SEP-CC; 372-16-SEP-CC; y, 093-17-SEP-CC.

²³ CCE, sentencia 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 28. En relación a la Corte Constitucional del Ecuador, la preclusión se aplica en virtud de la sentencia 037-16-SEP-CC de 03 de febrero de 2016 que dispuso:

Una vez que la Sala de Admisión ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección, y por tanto se ha superado la fase de admisión, el Pleno de la Corte Constitucional en la fase de procedibilidad deberá dictar sentencia en la cual se analice el fondo del asunto, esto es se verifique la vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, sin que pueda volver a analizar los presupuestos de admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción.

²⁴ CCE, sentencia 115-15-SEP-CC, 08 de abril de 2015, pág. 11.

emitan una resolución de fondo.²⁵ En particular, la Corte ha manifestado que los elementos sobre la supuesta infracción cometida, en virtud del principio dispositivo previsto en el artículo 168 numeral 6 de la CRE, deben ser proporcionados necesariamente por el recurrente. Así el recurrente, al menos, deberá establecer en su recurso de casación: (i) las normas que habrían sido menoscabadas; (ii) el cargo por el cual se acusa su infracción (si existió falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación); y, (iii) la determinación de la causal por medio de la cual se sustentó el recurso o la fundamentación que permita determinarla.²⁶

61. En la presente causa, la entidad accionante acusó la falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE al amparo del caso quinto del artículo 268 del COGEP. A propósito de los cargos planteados, la Sala Nacional resolvió:

Respecto del caso cinco, este tribunal no encuentra que en la fundamentación se hubiera vertido la técnica de casación para explicar cómo se produjo la falta de aplicación de las normas referidas lo que implicaba justificar la pertinencia de éstas en la resolución impugnada, demostrando también el error cometido a su juicio por el tribunal de instancia, tampoco justificó que el presunto vicio fuera determinante en la parte dispositiva del fallo, pues el caso vertido o el caso planteado concentra la actividad en esta parte, en la parte resolutive por violación directa de normas sustanciales; incluso en la argumentación hace referencia a un precedente que no es aplicable al caso concreto, por lo tanto también se rechazan los cargos propuestos por el caso cinco del art. 268 del Código Orgánico General de Procesos este cargo [sic].

62. De todo lo anterior, esta Corte advierte que le correspondía a la Sala Nacional fallar sobre el recurso interpuesto una vez superada la etapa de admisibilidad, pues no se verifica que haya existido una clara imposibilidad de entrar al fondo de los yerros alegados toda vez que se limita a explicar que no se ha vertido la técnica de casación respecto de ellos. Por tanto, no existe un sustento legal que justifique que los jueces de la Sala Nacional se hayan pronunciado nuevamente sobre el cumplimiento de un requisito de admisión —como es la fundamentación de los cargos casacionales— regresando a una etapa procesal que estaba precluida, en lugar de sustanciar el recurso

²⁵ CCE, sentencias 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 43 y 746-17-EP/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 35. En el párrafo 48 de la sentencia 787-14-EP/20 se señaló: “la falta de resolución en el presente caso sobre el fondo del recurso de casación objeto de la presente acción, está justificada por el incumplimiento de un requisito válido ya que se ha evidenciado que *el recurso carecía del señalamiento de la causal o causales en las que se apoyaba el mismo* y que los Jueces Nacionales no tenían atribución para suplir tal requerimiento, imprescindible para su resolución” (énfasis añadido) y en el párrafo 42 de la sentencia 898-15-EP se señaló que: “las razones por las que la Sala de Casación se inhibió de conocer el fondo del recurso se basa en la *falta de competencia de conocer el recurso de casación en razón del tipo de proceso (juicio ejecutivo)*, como se detalló en el párrafo 23 supra, por lo que a criterio de esta Corte, no se observa que la Sala haya infringido el principio de preclusión en la medida que estableció de forma argumentada la imposibilidad de conocer dicho recurso” (énfasis añadido).

²⁶ CCE, sentencia 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020 párrs. 35 y 44.

de casación, ni se verifica que la Sala Nacional haya esgrimido otras razones para justificar su decisión de rechazar los cargos casacionales referidos en el presente problema jurídico.²⁷

- 63.** De modo que se verifica que la Sala Nacional incumplió la regla de trámite del artículo 273 del COGEP según la cual se debe dar respuesta al recurso de casación en sentencia, al no haber conocido el fondo de los cargos de falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE, como correspondía ni justificó una excepción al mismo.²⁸ Por ende, se ha verificado el cumplimiento del requisito (i) y corresponde ahora determinar si la inobservancia de la regla de trámite tiene o no relevancia constitucional; es decir, si su transgresión afectó el derecho al debido proceso en cuanto principio.
- 64.** Uno de los elementos básicos que el debido proceso debe asegurar es el acceso efectivo a los mecanismos de impugnación conforme al ordenamiento jurídico que los regula a fin de evitar trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que injustificadamente impidan la revisión de las decisiones judiciales adoptadas por las distintas jurisdicciones.²⁹
- 65.** En el presente caso, el recurso de casación de la entidad accionante fue admitido a trámite en su totalidad puesto que el conjuer considero que aquel “reúne los requisitos formales del Art. 267 del Código Orgánico General del Proceso”.³⁰ No obstante, la Sala Nacional omitió pronunciarse sobre el fondo de los cargos relativos a la falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE planteados al amparo del caso quinto del artículo 268 del COGEP sin establecer la existencia de una clara imposibilidad de resolver el fondo de los mismos. Así, pese a que, a criterio del conjuer, el recurrente aportó los elementos mínimos para recibir una respuesta del sistema de administración de justicia, se impidió la revisión de la sentencia recurrida en casación, cumpliéndose el requisito (ii) para que se configure la transgresión de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
- 66.** Por todo lo expuesto, la sentencia de 25 de enero de 2018 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

²⁷ Esta Corte ha señalado que una sentencia de casación que establece que el recurso no está suficientemente fundamentado no vulnera derechos constitucionales siempre que esta no sea la única razón para justificar su decisión. Ver CCE, sentencia 1252-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 30.

²⁸ CCE, sentencias 898-15-EP/21, 13 de enero de 2021 y 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020.

²⁹ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

³⁰ Auto de admisión de 20 de noviembre de 2017. Expediente de Corte Nacional de Justicia, foja 5.

6. 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. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, en la sentencia de 25 de enero de 2018 expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 25 de enero de 2018 expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y ordenar que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala dicte una nueva sentencia resolviendo el recurso de casación de la Contraloría General del Estado.
4. Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 16 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 634-18-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto concurrente a la sentencia 634-18-IS/23, aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 16 de agosto de 2023.
2. No obstante encontrarme de acuerdo con el decisorio de la sentencia 634-18-EP/23, difiero del análisis constitucional realizado en la formulación del primer problema jurídico, el cual fue establecido de la siguiente forma: “¿Vulnera, la sentencia de 03 de agosto de 2017, el derecho a la defensa de la entidad accionante por presuntamente haberse pronunciado sobre cuestiones no alegadas por la parte actora?”.
3. La entidad accionante presentó el cargo de una supuesta incongruencia procesal por el vicio de *extrapetita*, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**TDCAT**”) resolvió dos cuestiones ajenas a la litis que no fueron alegadas por la parte actora. Así, la entidad accionante mencionó en su demanda lo siguiente:

En ninguna de las partes del libelo de demanda, el accionante llega a asociar la supuesta caducidad de la facultad determinadora de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, con la nulidad prevista en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP, ni pretendió la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; por tanto, el Tribunal no debió resolver como causa de nulidad del procedimiento coactivo y del auto de pago, el haber supuestamente operado la caducidad mencionada, por no haber sido alegada, ni sustentada, por el accionante.

4. Bajo esta lógica, para formular el primer problema jurídico, la sentencia de mayoría debió haber considerado que la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que los tópicos atinentes a incongruencias procesales, deben ser analizados a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva y sus elementos:

(...), la congruencia procesal, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la congruencia argumentativa vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.¹

5. De ahí que, toda vez que en el presente caso se evidencia que la entidad accionante alegó que el TDCAT incurrió presuntamente en un caso *extrapetita*, el cargo

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, pie de página 73.

mencionado por la entidad accionante versaba sobre un problema de incongruencia procesal, por lo cual, debía ser abordado bajo el derecho a la tutela judicial efectiva.

6. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha señalado que “[t]oda 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 (...)”.² Además, este derecho tiene tres componentes: 1) el acceso a la administración de justicia; 2) el derecho a un debido proceso judicial; 3) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.³ El componente de acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y a tener respuesta a la pretensión.⁴
7. Si bien es cierto que la jurisprudencia precitada señala que las alegaciones de *extra petita* “vulneraría[n] –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva”⁵, es importante enfatizar que, dentro de su demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante no manifestó que estuvo impedida de rebatir los puntos presuntamente incongruentes de la decisión impugnada -lo que sería propio de una posible vulneración del derecho a la defensa-. Al contrario, la entidad accionante expresamente argumentó que su cargo obedecía netamente a un tema de incongruencia procesal, por lo que, con base a dicho cargo y en concordancia con la jurisprudencia de esta Corte, la suscrita jueza constitucional considera que debió haberse realizado el análisis del primer problema jurídico de la sentencia de mayoría con base en el derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento del acceso a la justicia.
8. Finalmente, sobre la base del mismo análisis realizado en los párrafos 35 al 40 de la sentencia de mayoría, se debió haber desestimado el cargo a la vulneración de la tutela judicial efectiva en su primer componente, por cuanto los problemas jurídicos resueltos por la sentencia impugnada correspondían a argumentos alegados en la demanda de la parte actora del proceso de origen. Este voto reviste importancia, en opinión de la suscrita jueza constitucional, ya que la Corte Constitucional debe buscar mantener coherencia en la aplicación de su propia jurisprudencia para brindar seguridad jurídica a la ciudadanía, fortalecer sus precedentes y unificar sus decisiones.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 75.

³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 110.

⁴ Ibid., párrafos 112-113

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, pie de página 73.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 634-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 11:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 634-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En el voto de mayoría dentro de la sentencia 634-18-EP/23, se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado al verificar que, por un lado, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes dado que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no se pronunció sobre el fondo de determinados cargos admitidos a trámite y, por otra parte, no se vulneraron los derechos a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica en una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja.
2. Si bien me encuentro de acuerdo con la decisión, mantengo un punto de divergencia en la formulación y resolución de los problemas jurídicos tres y cuatro.
3. En el párrafo 31 del fallo, al considerar el cargo de la entidad accionante de que los jueces nacionales se limitaron a señalar que no se cumplió el requisito de fundamentación del recurso de casación, en lugar de resolver el fondo del mismo en sentencia; se planteó analizar una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.
4. Es decir, se procura examinar una supuesta inobservancia de los jueces casacionales, al haber efectuado un examen de admisibilidad en la etapa de resolución del recurso. Sobre este argumento estimo necesario aclarar que en estos supuestos específicos los jueces nacionales no exceden o adelantan sus competencias, sino que, por el contrario, incumplen su obligación de analizar el fondo de las pretensiones y vuelven a una etapa *precluida*.
5. Lo dicho, no se agota en una mera discrepancia terminológica, pues tal como se observa en el presente caso, tiene la plena capacidad de influir en la conducción del análisis constitucional. Así, en lugar de estudiar una eventual vulneración de derechos a causa de la afectación a la previsibilidad o certeza jurídica en lo concerniente a los momentos y etapas de los que se compone el recurso de casación, se analiza un aparente quebrantamiento de una regla de trámite que, en la especie, no resulta del todo aplicable al contexto de una inobservancia por parte de los jueces nacionales.

6. En el párrafo 63, la sentencia de mayoría asevera:

se verifica que la Sala Nacional incumplió la regla de trámite del artículo 273 del COGEP según la cual se debe dar respuesta al recurso de casación en sentencia, al no haber conocido el fondo de los cargos de falta de aplicación de los artículos 17 del Reglamento de Coactiva; 165 del Código Tributario; y, 57 numeral 1, 58 y 63 incisos tercero y cuarto de la LOCGE, como correspondía ni justificó una excepción al mismo

7. El artículo 273 del COGEP, prescribe:

Art. 273.- Sentencia. Una vez finalizado el debate, la o el juzgador de casación pronunciará su resolución en los términos previstos en este Código, la que contendrá:

1. Cuando se trate de casación por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, la Corte Nacional de Justicia declarará la nulidad y dispondrá remitir el proceso, dentro del término máximo de treinta días, al órgano judicial al cual corresponda conocerlo en caso de recusación de quien pronunció la providencia casada, a fin de que conozca el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, sustanciándola con arreglo a derecho.

2. Cuando la casación se fundamente en errónea decisión en cuanto a las normas de valoración de la prueba, el tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casará la sentencia o el auto recurrido y pronunciará lo que corresponda.

3. Si la casación se fundamenta en las demás causales, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casará la sentencia en mérito de los autos y expedirá la resolución que en su lugar corresponda, reemplazando los fundamentos jurídicos erróneos por los que estime correctos.

4. El Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia deberá casar la sentencia o auto, aunque no modifique la parte resolutive, si aparece que en la motivación expresada en la resolución impugnada se ha incurrido en el vicio acusado, corrigiendo dicha motivación.

5. Si se casa la sentencia totalmente dejará sin efecto el procedimiento de ejecución que se encuentre en trámite.

8. De la lectura de la norma en cuestión, se tiene que en ella se regula la forma en cómo debe resolverse el recurso de casación, en caso de que se estimen procedentes las alegaciones del casacionista. Sin embargo, la sentencia de mayoría debía verificar si la conducta judicial transgredió o no el derecho a la seguridad jurídica (vinculado al principio de preclusión), por supuestamente haber renovado momentos procesales consumados; y no limitarse a verificar la aplicación de normas previas, claras y públicas.

9. De tal modo, en mi opinión, no es técnicamente adecuado encontrar en una regla de trámite una prohibición que esta no prescribe con exactitud.

10. En función de lo anotado, para resolver el caso se debía acudir a la profusa jurisprudencia constitucional¹ y abordar el problema jurídico desde la hipotética vulneración del derecho *a la seguridad jurídica*, y determinar que en el presente caso se afectó el principio de preclusión procesal, por cuanto el tribunal de casación emitió una sentencia pronunciándose sobre el fondo del recurso sometido a su conocimiento y no respecto de los presupuestos formales de admisibilidad superados en un estadio procesal anterior.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Véanse las sentencias 234-15-SEP-CC, 784-14-EP/20, 898-15-EP/21, 1420-17-EP/21 y 1914-16-EP/21.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 634-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 30 de agosto de 2023, mediante correo electrónico a las 21:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL