

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Caso N.º 1005-22-EP

Juez ponente, Alí Lozada Prado

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 15 de septiembre de 2022.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de agosto de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **N.º 1005-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de noviembre de 2021, Susan Andrea Feijoo Bermeo (en adelante, “la accionante”) presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”)¹ por la emisión de la resolución N.º 55362, de 5 de octubre de 2020, en la que se resolvió destituirla y aplicarle la multa de USD 7.720,00. Dicha causa fue identificada con el N.º 17573-2021-00438.
2. El 14 de enero de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia – 3 (en adelante, “Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección presentada y declaró la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho al trabajo.

¹ Los antecedentes de la acción de protección fueron los siguientes: el 6 de enero de 2014, la accionante ingresó a trabajar a la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC E.P y el 1 de octubre de 2017, fue promovida al cargo de especialista ambiental. La CGE, realizó un examen especial a la “*ejecución, terminación, liquidación y recepción de los contratos de construcción y fiscalización del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*”, producto del cual, el 1 de marzo de 2019 mediante oficio N.º 16417-DNPR, se le notificó a la accionante una “*Predeterminación de responsabilidad administrativa culposa*”, que le imponía destitución y multa de USD 7.720,00 como sanción. La accionante presentó sus documentos de descargo y alegó que la CGE le notificó de forma extemporánea. En octubre de 2019, en el contexto del paro nacional, manifestantes quemaron el edificio matriz de la CGE en Quito. El 26 de octubre del 2021, la accionante recibió la resolución N.º 55362 expedida el 5 de octubre del 2020, mediante el cual le informaron que: “*de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48, inciso tercero, de la ley Orgánica de la CGE; y, artículo 56, letra a) de su Reglamento, se le está notificando con la No. 55362 de 5 de octubre de 2020*”. La accionante indicó que dicha resolución era extemporánea e ilegítima, que se refería a hechos que no eran ciertos y por ello carecían de todo fundamento, e indicó que la CGE, dolosamente, manifestó que: “*transcurrido el plazo legal de 30 días (hasta el 17 de julio de 2020) señalado en el artículo 2 del Acuerdo 004-CG-2020, suscrito el 11 de febrero de 2020, publicado en el Registro Oficial Nro. 165 de 19 de marzo de 2020; la señora Susan Andrea Feijoo Bermeo, no ha realizado la reposición de la documentación relacionada con la responsabilidad administrativa culposa predeterminada en su contra*”; que en la resolución N.º 55362, se resolvió: “*I. CONFIRMAR, la responsabilidad administrativa culposa 16417-DNPR, de 1 de marzo de 2019, correspondiente a la sanción de multa por el valor de USD 7.720,00, equivalente a veinte salarios básicos unificados para el trabajador en general de 386 USD cada uno, vigente al 2018 y DESTITUCIÓN, [...]*”; *II. REMITIR copia certificada de la presente Resolución al señor director nacional de recaudación y coactivas de la CGE, a fin de que [...] disponga la emisión de un título de crédito por el valor de USD 7.720,00 en contra de la señora Susan Andrea Feijoo Bermeo [...]*”.

De igual forma, dejó sin efecto el contenido de la resolución N.º 55362 de 5 de octubre de 2020 y, por ende, las sanciones contenidas en dicha resolución. La CGE interpuso un recurso de apelación contra la mencionada sentencia.

3. El 28 de marzo de 2022, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante, “Sala”) aceptaron *“el recurso de apelación interpuesto por la legitimada pasiva, en consecuencia, revoca la sentencia subida en grado, y rechaza la acción de protección propuesta por la Ing. SUSAN ANDREA FEJOO BERMEO, por improcedente”*².

4. El 25 de abril de 2022, la accionante planteó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, referida en el párrafo anterior.

II. Objeto

5. La decisión judicial impugnada, al corresponder a una sentencia ejecutoriada, es susceptible de acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante, “CRE”); y, 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Oportunidad

6. La acción extraordinaria de protección se presentó el **25 de abril de 2022** en contra de la sentencia emitida y notificada el **28 de marzo de 2022** que se ejecutorió al vencer el término para solicitar su aclaración o ampliación. En consecuencia, la demanda se presentó dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV. Agotamiento de recursos

7. Respecto de la decisión judicial impugnada, la legislación no contempla recurso ordinario o extraordinario alguno, con lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 94 de la CRE.

V. Los fundamentos de las pretensiones

8. A continuación, se procederá a sintetizar los fundamentos de la demanda y, posteriormente, se verificará si los mismos cumplen con los requisitos para ser admitidos y no incurrir en las causales para su inadmisión.

² De igual forma, determinaron que la acción de protección no cumplió con los presupuestos de procedibilidad prescritos en el artículo 40 de la LOGJCC y que no se demostró la violación de derechos o garantías constitucionales por parte de la CGE.

9. En su demanda, la accionante solicitó a la Corte Constitucional que declare que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE); y, en consecuencia, disponga que se deje sin efecto la sentencia expedida por la Sala y se acepte su acción de protección.

10. En cuanto al fundamento de sus pretensiones, la accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

10.1. Con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante alegó que la Sala vulneró su derecho al no tomar en cuenta que la resolución sancionatoria fue expedida más de un año después de fenecida la potestad sancionatoria de la CGE –según el artículo 56 del reglamento a la Ley Orgánica de la Ley de la CGE– por lo que es una resolución extemporánea e ilegítima; y, sobre el argumento de la quema del edificio esgrimido por la CGE, la accionante alegó que la facultad sancionatoria de la CGE había fenecido 6 meses antes del incendio, por lo que dicho argumento no sería un impedimento para el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley.

10.2. Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante alegó que fue vulnerado por las siguientes razones:

10.2.1. A pesar de que nunca se discutió sobre la notificación del Acuerdo Nro. 004-CG-2020 emitido por la CGE, la Sala se pronunció sobre este punto y omitió referirse a la aplicación incorrecta de una norma posterior para sancionarla, dejando sin respuesta un importante punto de debate.

10.2.2. Los jueces de la Sala no motivaron adecuadamente su sentencia debido a que existe una incongruencia porque la CGE sancionó a la accionante y señaló que dicha resolución fue dictada en rebeldía, a pesar de que luego admitieron que la accionante sí contestó dentro de los 30 primeros días con sus documentos de descargo.

10.2.3. La Sala revocó la sentencia de primera instancia tomando en cuenta únicamente el escrito de apelación presentado por CGE que contiene argumentos que jamás fueron expuestos a lo largo del proceso, ni siquiera en la audiencia.

10.2.4. La Sala habría realizado una afirmación “*bárbara*” al señalar que “*no cabe ejercer una garantía jurisdiccional, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o que está por suceder ‘prontamente’*”. Afirma que la Sala confundió medidas cautelares con la acción de protección al referirse a esta como un mecanismo transitorio.

10.2.5. La Sala habría asegurado que el asunto era de mera legalidad, sin tomar en cuenta que a la accionante se la sancionó con una resolución

extemporánea e “*invocando un acuerdo de reposición de documentos, expedido casi un año después de fenecida su potestad sancionadora*”. En este sentido, alega que la Sala no podía revocar el fallo de primera instancia sin analizar la vulneración de derechos.

10.2.6. Nunca se habló o discutió sobre una acción extraordinaria de protección y tampoco sobre una acción de inconstitucionalidad (como refirió la Sala en su sentencia) de manera que la sentencia no se refiere al caso bajo análisis, consolidando una práctica habitual de “*copy paste*” de textos que nada tienen que ver con el caso concreto.

10.2.7. La Sala afirmó que la acción de protección no era procedente porque la misma accionante “*indicó y demostrado [sic] que presentó su demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*” cuando esto no fue así, nunca se presentó una demanda en sede administrativa porque la CGE “*al haber expedido una resolución extemporánea*” le dejó en indefensión “*al no haber podido acudir a la justicia ordinaria*”.

10.3. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante alegó que la justificación utilizada por la Sala para incumplir con el plazo de la emisión de la resolución impugnada no es correcta porque está beneficiando a la CGE de un caso fortuito o fuerza mayor cuando había prescrito y caducado, mucho antes del paro nacional de octubre de 2019, la facultad para emitir la resolución impugnada. En este sentido, argumenta que “*si hubieran hecho este elemental ejercicio de valoración jurídica, se habrían dado cuenta que la resolución expedida el 05 de octubre de 2020 con la que se me sancionó, debía expedirse máximo hasta el 04 de junio de 2019 y que para junio de 2019 el incendio no había ocurrido y por tanto LA CONTRALORÍA NO PODÍA NI DEBÍA INVOCAR TAL ARGUMENTO PARA DECIR QUE POR ESE HECHO NO ‘PUDO’ CUMPLIR LOS PLAZOS DISPUESTOS POR SU PROPIA LEY Y REGLAMENTO*” y que la Sala ni siquiera corrigió el error que cometió la CGE sobre el artículo utilizado para sancionarla.

11. Con respecto a los cargos esgrimidos en los párrafos 10.1. y 10.3 *supra*, este Tribunal considera que la accionante fundamentó los mismos en la errónea apreciación de la prueba al no haber considerado que la resolución sancionatoria fue extemporánea vulneraría sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. De esta forma, los cargos se adecuan a la causal de inadmisión prescrita en el artículo 62.5³ de la LOGJCC.

12. Con respecto a los cargos esgrimidos en los párrafos 10.2.1. y 10.2.5. *supra*, este Tribunal considera que la accionante basa sus alegaciones en la inconformidad que le generó lo resuelto por la Sala: i) al pronunciarse sobre la publicación del Acuerdo Nro. 004-CG-2020; y, ii) al no considerar adecuado el análisis realizado

³ LOGJCC. Art. 62.5.- “*Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez*”.

por la Sala al revocar el fallo de primera instancia. De esta forma, el presente cargo se adecua a la causal de inadmisión prescrita en el artículo 62.3⁴ de la LOGJCC.

13. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N.º 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento claro en la demanda de acción extraordinaria de protección –requisito de admisibilidad previsto en el artículo 62.1⁵ de la LOGJCC– es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (**la tesis**); ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (**la base fáctica**); y, iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental de forma directa e inmediata (**la justificación jurídica**).

14. Aplicando el criterio determinado en el párrafo anterior, este Tribunal considera que los cargos mencionados en los párrafos 10.2.2., 10.2.3., 10.2.4., 10.2.6. y 10.2.7. no cumplen con los requisitos mínimos previstos para considerar a un cargo como claro y completo, incumpliendo así con el requisito de admisión prescrito en el párrafo 62.1 de la LOGJCC como se describirá a continuación: i) Con respecto al cargo esgrimido en el párrafo 10.2.2., este Tribunal considera que el accionante presenta un argumento incompleto porque se refiere a las actuaciones de la CGE, sin establecer una base fáctica pertinente, es decir, relativa a una actuación de una autoridad judicial; ii) Con respecto a los cargos esgrimidos en los párrafos 10.2.3., 10.2.4., 10.2.6. y 10.2.7., este Tribunal considera que la accionante no ha presentado justificaciones jurídicas que permitan establecer cargos completos porque no mencionó la forma en que dichas actuaciones judiciales pudieran haber vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación tanto por la forma de analizar los argumentos, como la forma en que entendió el rol de la acción de protección frente a las medidas cautelares, como por la mención a una acción extraordinaria de protección y finalmente, en relación al señalamiento que la accionante presentó una demanda ante un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

15. Por las conclusiones determinadas en los párrafos que anteceden, este tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VI. Decisión

16. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite acción extraordinaria de protección N.º 1005-22-EP.

17. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria de

⁴ LOGJCC. Art. 62.3.- “Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia;”.

⁵ LOGJCC. Art. 62.1.- “Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso;”



conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

18. En consecuencia, se dispone a notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 15 de septiembre de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN