

Quito, D. M., 16 de noviembre de 2022

CASO No. 2398-17-EP

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

SENTENCIA No. 2398-17-EP/22

Tema: En la presente sentencia, se analiza la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos sentencias dictadas dentro un juicio contencioso administrativo. La Corte Constitucional resuelve desestimar las pretensiones al no verificar la alegada transgresión al derecho a la defensa.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 19 de agosto de 2016, Fausto Germán Ortega Aulestia presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra de la Contraloría General del Estado, impugnando la resolución N.º 2805 de 20 de noviembre de 2015, en la que se determinó la responsabilidad civil del actor por el valor de USD 30 034,50¹. El proceso se identificó con el N.º 17811-2016-01414.
2. El 19 de mayo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el D.M. de Quito [en adelante, “TCA”], al haber operado la caducidad de la facultad sancionadora, aceptó la demanda y declaró la ilegalidad de la resolución impugnada. El 31 de mayo de 2017, la mencionada judicatura aclaró su sentencia.
3. En contra de la sentencia detallada en el párrafo anterior, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación, el mismo que fue admitido a trámite el 12 de julio de 2017 por el respectivo conjuez nacional.
4. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia [en adelante, “Sala de la Corte Nacional”], mediante sentencia dictada el 10 de agosto de 2017, resolvió no aceptar el recurso interpuesto y en consecuencia no casó la sentencia recurrida.

¹ En la resolución se determinó la responsabilidad al haberse beneficiado de los pagos realizados por la Refinería del Pacífico Eloy Alfaro por concepto de viáticos y subsistencia al exterior del país.

5. El 12 de septiembre de 2017, la Contraloría General del Estado [en adelante, “entidad accionante”] presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 19 de mayo de 2017 y 10 de agosto de 2017.
6. El 10 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. De conformidad con el sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, en providencia de 12 de abril de 2021, avocó su conocimiento y solicitó los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica en las decisiones judiciales impugnadas, previstos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:
 - 9.1. Las decisiones judiciales impugnadas habrían vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en todas las etapas o grados del procedimiento y la motivación, porque declararon que operó la caducidad de la facultad sancionadora de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [en adelante, “LOCGE”], argumento que no fue alegado por el entonces actor y por lo tanto, no fue debatido por la Contraloría General del Estado. En este sentido, la entidad accionante afirma que esta actuación responde a la aplicación “errónea el [sic] principio *iura novit curia*”.
 - 9.2. El TCA habría validado la “*confusión respecto del tratamiento legal de la figura de caducidad*” del entonces actor, esto porque en la demanda que dio inicio al juicio no se habría alegado el artículo 71 de la LOCGE relativo a la caducidad de la facultad sancionadora de la Contraloría; sino la caducidad de la “[...] *emisión del informe*”, figura jurídica que está regulada por el artículo 26 de la LOCGE. En definitiva, a criterio de la entidad accionante se habría emitido un fallo en el que existe “*ultra petita* pues [...] *resuelve declarar la ilegalidad, en base al plazo excedido para la emisión de la Resolución, argumentando que la Contraloría ha incurrido en la caducidad descrita en el artículo 71 de la [LOCGE]*”.
 - 9.3. El TCA habría “*soslaya[do] todas las normas de interpretación aplicables, cuando están en juego derechos fundamentales como la seguridad jurídica*” porque no habría aplicado el artículo 53 de la LOCGE, relativa a la facultad de la Contraloría General del Estado y del procedimiento para la emisión de la predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro.

C. Informes de descargo

10. El 28 de abril de 2021, los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido y Patricio Secaira Durango informaron que la sentencia impugnada fue emitida por los entonces jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quienes la suscribieron en ejercicio de sus competencias y de conformidad con el debido proceso. Asimismo, sostienen que la decisión judicial impugnada *“se encuentra debidamente motivada [...] y será tenida como informe suficiente”*, por lo que solicitan que se rechace la demanda constitucional de la Contraloría General del Estado.
11. El 20 de abril de 2021, Fernando Ortega Cárdenas, en calidad de juez del TCA, solicitó que se niegue la demanda y que se llame la atención a la Contraloría General del Estado por presentar acciones extraordinarias de protección sin sustento. Para fundamentar sus pretensiones expuso, principalmente, los siguientes argumentos:
 - 11.1. El análisis realizado en la decisión judicial impugnada responde a la observancia estricta de los principios propios de las acciones contencioso administrativas, como lo son la plena jurisdicción y el control de legalidad. De ahí el deber del Tribunal de analizar la caducidad de la facultad sancionadora de la Contraloría General del Estado, prevista en el artículo 71 de la LOCGE.
 - 11.2. La propia LOCGE en su artículo 72 determina que *“en todos casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte por [...] los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo”*. Por lo que, aun cuando esto no hubiera sido alegado por quien interpone la acción contencioso administrativa es obligación del Tribunal verificar la caducidad de la acción y de ser el caso declararla *“DE OFICIO, por tratarse de un asunto de nulidad de pleno derecho y porque los efectos de la caducidad son de orden público y no privado”* [énfasis en el original].
 - 11.3. Que, de haber existido un error en el análisis y aplicación de los artículos 71 y 72 de la LOCGE, la Corte Nacional al conocer el recurso de casación de la Contraloría General del Estado lo habría declarado; sin embargo, el Tribunal de Casación desvirtuó el argumento de la entonces recurrente.
 - 11.4. Finalmente, sostiene que:

la Contraloría General del Estado ha instaurado esta acción constitucional, única y exclusivamente, por estar en desacuerdo con la decisión judicial. Debe desecharse esta acción por ser impropia y antinatural. De ahí, que debe llamarse la atención a los abogados de la Contraloría General del Estado que se dedican a la ingrata labor de restar tiempo de trabajo a los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, obligándoles a preparar contestaciones e informes a acciones

totalmente infundadas que solo demuestran un burdo desconocimiento de los principios de Derecho Administrativo.

II. Competencia

12. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [también, “LOGJCC”], la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

13. 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental².
14. Por otro lado, 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 mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró [la tesis], el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración [la base fáctica] y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata [la justificación jurídica].
15. Según la misma sentencia N.º 1967-14-EP/20, la verificación de que un cargo está completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
16. Ahora bien, en relación con el cargo detallado en el párrafo 9.3 *supra*, la entidad accionante cuestiona la falta de aplicación del artículo 53 de la LOCGE pues a su criterio el TCA habría soslayado las reglas de interpretación, es decir, pretende que esta Corte efectuó una suerte de control de legalidad con el objetivo de resolver si la declaratoria de responsabilidad civil en contra del entonces actor se realizó de conformidad con la ley. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado “examen de mérito”.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

17. Respecto de este examen, esta Corte ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos³. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo constante en el párrafo 9.3 *supra* no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
18. Por otro lado, los cargos sintetizados en los párrafos 9.1 y 9.2 *supra* no presentan una tesis específica al alegar la vulneración simultánea de tres derechos constitucionales, pues la entidad accionante sostiene que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la defensa, porque las decisiones judiciales impugnadas habrían declarado ilegal la resolución de responsabilidad civil del entonces actor, al haber operado la caducidad de la facultad sancionadora de la Contraloría General del Estado, sin que este argumento haya sido alegado por el señor Fausto Ortega, por lo que no pudo ser rebatido. Ahora bien, para formular el problema jurídico se consideran las siguientes *razones*:
- 18.1. Es criterio de esta Corte que de los derechos alegados como vulnerados por la entidad accionante, el que mejor se adecúa a la base fáctica alegada es el derecho a la defensa en todas las etapas o grados del procedimiento, por lo que corresponde verificar su posible transgresión.
- 18.2. Al respecto, se advierte de los antecedentes del caso –ver párrafos 2 y 4 *supra*– y de los informes de descargo –ver párrafos 10 y 11 *supra*– que los legitimados pasivos declararon la caducidad de oficio y no a petición de parte, por lo que corresponde entonces verificar si esta actuación constituye una vulneración del derecho a la defensa mediante el siguiente problema jurídico:

D. Problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho de la entidad accionante a la defensa, porque habrían declarado de oficio la caducidad de la facultad sancionadora de la Contraloría General del Estado?

19. La Constitución en su artículo 76 prevé el derecho a la defensa, en los siguientes términos:

Art. 76.-En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

20. La entidad accionante sostiene que este derecho habría sido vulnerado al haberse declarado de oficio la caducidad de su facultad determinadora.
21. Ahora bien, el TCA para declarar la caducidad en su fallo sostuvo:

La caducidad es un aspecto de orden público por lo que el Tribunal debe pronunciarse sobre él, aún de oficio, conforme lo prescribe el artículo 72 de la LOCGE. Al respecto, vemos que se hace un análisis a los pagos por concepto de viáticos, pasajes y subsistencias en el país y en el exterior por el período de 1 de julio de 2008 y el 31 de diciembre de 2011, según lo demuestra el Informe N.º DAPAYF-0015-2014. (ffs. 1 expediente administrativo) En cambio, la Orden de reintegro N.º 131, de 9 de diciembre de 2014, fue notificada el 6 de febrero de 2015, y la confirmación de esta orden de reintegro es de 20 de noviembre de 2015, mediante Resolución N.º 2805 de 20 de noviembre de 2015, notificada el 13 de abril de 2016, según se evidencia en la razón de notificación que obra a fojas 107 del expediente administrativo. Esto demuestra que la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado había caducado pues ésta, se concreta en la Resolución mediante la que se ratifica la predeterminación de la orden de reintegro que fue notificada el 13 de abril de 2016, cuando se habían cumplido los cinco años que tenía para la determinación no se ha realizado dentro del plazo fijado en la Ley. [...]

Por tanto, se verifica que se ha producido la caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado, al haber transcurrido con exceso el tiempo que tenía para determinar la responsabilidad del administrado. Esto determina que la autoridad de control actuó con incompetencia en razón del tiempo lo cual conlleva una grave afectación al acto administrativo producido por la Contraloría General del Estado.

22. Por su parte, la Sala de la Corte Nacional, al resolver la causal tercera del recurso de casación interpuesto por la entidad accionante relativo a que “[...] en la sentencia [dictada por el TCA] se ha resuelto asuntos que no fueron parte del litigio”, esto es, “la caducidad de conformidad al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”, determinó:

al respecto este Tribunal de casación observa que el artículo 72 de la LOCGE dispone que: “...la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo...”; por lo cual no se acepta el caso tres interpuesto, toda vez la caducidad al ser de orden público puede ser declarada incluso de oficio por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

23. Del texto citado, se advierte que tanto los jueces del TCA como los jueces de la Sala de la Corte Nacional fundamentaron su decisión en el artículo 72 de la LOCGE, el que textualmente señala:

Declaratoria de la caducidad. - En todos los casos, la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción.

24. Es decir, el legislador facultó a los jueces de lo contencioso administrativo a declarar de oficio que ha operado la facultad sancionadora de la Contraloría General del Estado.
25. Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 1255-16-EP/21 determinó que la caducidad “*opera, incluso, de oficio*”⁴, pues es un límite al poder de la Administración Pública; sin que su declaración implique, necesariamente, vulneraciones de derechos.
26. Además, este tipo de actuación de oficio en materia contencioso administrativa es congruente con el control de legalidad que corresponde a esta jurisdicción, de conformidad con el artículo 313 del Código Orgánico General de Procesos⁵, por lo que es una obligación explícita de los jueces así declararlo⁶.
27. En definitiva, los jueces del TCA y de la Sala de la Corte Nacional no vulneraron el derecho a la defensa de la entidad accionante.
28. Por otro lado, la Corte verifica que la demanda de acción extraordinaria de protección de la Contraloría General del Estado únicamente expone una inconformidad con la declaratoria de oficio de la caducidad de su facultad determinadora efectuada por los órganos jurisdiccionales, por lo que corresponde llamar la atención a la entidad accionante al pretender desnaturalizar los objetivos de la acción extraordinaria de protección y, además, entorpecer el adecuado funcionamiento de la administración de justicia constitucional⁷. Al respecto, esta Corte reitera que es indispensable que las instituciones del sector público analicen con minuciosidad y prolijidad la necesidad de presentar demandas de acción extraordinaria de protección.

IV. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en el caso **N.º 2398-17-EP**.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1255-16-EP/21, de 16 de junio de 2021, párrafo 27.

⁵ Código Orgánico General de Procesos, artículo 313: “*Contenido de la sentencia. Además de los requisitos generales previstos para la sentencia, esta decidirá con claridad los puntos sobre los que se produjo la controversia y aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos. En caso de que se admita la pretensión del administrado y se deje sin efecto el acto impugnado, se ordenará además que se restituya el valor pagado indebidamente o en exceso y lo debidamente pagado*” [énfasis fuera del texto].

⁶ Al respecto, ver la sentencia N.º 1432-16-EP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, de 29 de septiembre de 2021, párrafo 23.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 497-14-EP/21, de 4 de agosto de 2021, párrafo 50.

2. Llamar la atención a la Contraloría General del Estado para que en lo venidero adecúe sus actuaciones a los principios de buena fe y lealtad procesal⁸.
3. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 16 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 26.