

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

CASO 1284-18-EP

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

SENTENCIA 1284-18-EP/23

Resumen: En esta decisión se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta, en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2017-00084. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección al verificar que se vulneró el derecho a la igualdad formal del accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de marzo de 2017, Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la Contraloría General del Estado (CGE), impugnando la Resolución 3275 de 18 de febrero de 2016 emitida por el Director de Responsabilidades de la CGE y notificada el 01 de diciembre de 2016. Dicha resolución confirmó la orden de reintegro Nro. 0034-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014, notificada el 22 de enero de 2014,¹ por el valor de USD\$ 3.100,36. La causa fue signada con el Nro.11804-2017-00084.
2. Mediante sentencia emitida el 20 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“Tribunal Distrital”), resolvió aceptar la demanda y declarar la nulidad de la resolución impugnada y de su antecedente, la orden de reintegro.² En contra de esta decisión, la

¹ Se confirmó la responsabilidad civil en su contra, en calidad de servidor público 3, como resultado del estudio del informe del examen especial DR4DPZ-008-2011 practicado por la Delegación Provincial de Zamora Chinchipe de la Contraloría General del Estado efectuado a los componentes: disponibilidades, anticipos de fondos, cuentas por cobrar, inversiones para consumo, producción y comercialización, inversiones en bienes de larga duración, ingresos de gestión, gastos de gestión y ciclo presupuestario por el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio del 2010, del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe; por cuanto se habría beneficiado de incrementos remunerativos sin sustento técnico y legal, lo que ocasionó perjuicio económico a la entidad.

² El Tribunal señaló que “[...] la Resolución 3275 de fecha 18 de febrero de 2016, notificada al actor el 01 de diciembre de 2016 [...] fue emitida al año diez meses desde la recepción de la petición que formuló el hoy demandante al Delegado Provincial de la Contraloría General del Estado de Zamora Chinchipe, solicitando la reconsideración de la orden de reintegro No. 0034, mediante la que se ordena la devolución [...] dicha petición fue ingresada a la Contraloría General del Estado el 17 de abril de 2014 con número de

CGE interpuso recurso de aclaración y ampliación, el mismo que fue negado por el Tribunal Distrital mediante auto de 29 de septiembre de 2017.

3. La CGE interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2017 por el Tribunal Distrital. El conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante auto de 18 de enero de 2018 admitió a trámite el recurso de casación.
4. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) mediante sentencia de mayoría dictada el 17 de abril de 2018 y notificada el 19 de abril de 2018, resolvió aceptar el recurso interpuesto; y, casar la sentencia recurrida, declarando la legalidad del acto administrativo impugnado y de la orden de reintegro.
5. El 16 de mayo de 2018, Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada.
6. El 05 de febrero de 2019 inició el periodo de la composición actual de la Corte Constitucional. En sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 20 de febrero de 2019 se sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 10 de abril de 2019 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³ La jueza sustanciadora, mediante providencia de 31 de marzo de 2023, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces nacionales que remitan un informe motivado en el término de cinco días; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); y, artículos 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección

control 57212, por lo tanto, el órgano de control en su pronunciamiento de confirmación, ha superado el plazo de treinta días que establece el Art. 53 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para tal efecto, contados a partir de la recepción de la petición. También ha desbordado el año que contempla el Art. 71, inciso segundo de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para resolver la reconsideración, contado desde la notificación de la providencia respectiva [...] De lo aquí expuesto, es evidente que el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, actuó sin competencia porque lo hizo fuera del tiempo que la ley expresamente determina para ese efecto”.

³ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce; y, el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Del accionante

8. El accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad formal, conforme a lo previsto en los artículos 76 numeral 7, literal 1), 82 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.
9. Para fundamentar la alegada falta de motivación en la sentencia impugnada, hace referencia al análisis que desarrolló la Sala Especializada respecto del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”); para luego señalar que:

[...] esa norma no mantiene armonía ni relación con el antecedente del hecho, ya que jamás existió denegación tácita de la reconsideración de orden de reintegro, sino muy por el contrario una denegación expresa al momento de emitir la resolución de la reconsideración, emitiendo precisamente la resolución 00003275 de 18 de febrero de 2016 en el cual confirma la orden de reintegro [...] como se puede afirmar que existió una denegación tácita cuando el mismo Tribunal de Casación reconoce la existencia de la resolución confirmatoria de la responsabilidad civil mediante orden de reintegro [...].

10. Agrega que la Sala Especializada afirmó que se ha dado la caducidad resolutoria para resolver la reconsideración de la orden de reintegro “[...] pero que de conformidad al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado falta (sic) de expedición o resolución dentro del año hace que adquiera firmeza la orden de reintegro. Esta apreciación respetable pero errada al mismo tiempo vuelve nula a la sentencia [...]”. Al respecto, el accionante sostiene que dicha norma:

[...] no se acopla al antecedente del hecho y tal explicación de tal aplicación no es pertinente porque simplemente el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece la (sic) caducidad operará en un año pero de los recursos de revisión sobre las ordenes de reintegro o resoluciones definitivas; en el presente caso no es un recurso de revisión sino una reconsideración de la orden de reintegro (predeterminación), que en nada tiene relación con el caso en discusión; por lo tanto, al no tener coherencia al antecedente de hecho la misma es nula por falta de motivación [...].

11. Agrega que el voto de minoría señaló en cambio que la caducidad de la Contraloría se somete a los plazos previstos en la Ley “[...] se refiere a la caducidad determinadora y resolutoria y que en el caso que nos ocupa la Contraloría tenía 30

días para resolver la reconsideración de la orden de reintegro y si lo hizo fuera del tiempo para hacerlo esa potestad ha caducado y obviamente se caduca esa facultad [...]”; en este sentido, el accionante sostiene que en el presente caso, tenía que declararse la caducidad “[...] incluso aplicando la norma de derecho que corresponda, conforme lo hizo el Tribunal Contencioso Administrativo de Loja, y conforme ya lo resolvió la misma Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00245 [...]”.

12. Al respecto, sostiene que la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00245 declaró nula la resolución del señor José Elías Ortiz Yangari, a quien “[...] se le determinó una responsabilidad dentro del mismo examen especial materia de esta impugnación y que muy por el contrario se declara nula esa resolución y en el caso que nos ocupa se declara válida pese a que nos encontramos en la misma situación jurídica por ser empleados del GAD Provincial de Zamora Chinchipe”.
13. Señala además que cuando la Corte Nacional a través del mismo Tribunal de Casación incluso integrado por los mismos jueces dentro del proceso 11804-2016-00245 “[...] resolvió negar el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, es motivo suficiente para que sobre la base de la CONSTITUCIÓN se aplique el mismo criterio judicial en favor del resto de administrados, esto bajo los principios de uniformidad e igualdad formal y material”. Así, se refiere a un extracto de la sentencia 141-18-SEP-CC, dictada por este Organismo dentro del caso 0635-11-EP, en el cual se sostuvo, que “[...] a similares situaciones jurídicas puestas en conocimiento y resolución de la administración corresponde la misma respuesta [...] a menos [...] que existan razones que se justifiquen argumentadamente que merecen un trato disímil [...] resulta inadmisibles que existan criterios contradictorios en circunstancias jurídicas iguales [...]”.
14. Como pretensión, el accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada declarando la vulneración de los derechos que ha alegado, y que como medida de reparación integral se deje sin efecto la sentencia de mayoría de la Sala Especializada; y, se disponga la conformación de otra Sala para emitir una nueva sentencia.

3.2. Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

15. Mediante oficio de 05 de abril de 2023, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, remitió el informe respecto de las alegaciones de la demanda, en los siguientes términos:

[...] la sentencia impugnada fue expedida el 17 de abril del 2018, las 15h04, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso de casación No. 11804-2017-00084, la misma que se encuentra expedida conforme a la jurisdicción y la competencia que tenían los jueces nacionales que la suscribieron, doctores Cynthia Guerrero Mosquera (ponente), Pablo Tinajero Delgado y Álvaro Ojeda Hidalgo [...] es importante mencionar que los jueces que conformamos la actual Sala especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no expedimos la sentencia impugnada [...].

4. Análisis del caso

16. 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 constitucional.⁴
17. El accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación y para sustentar dicho cargo esgrime alegaciones respecto del razonamiento de la Sala accionada sobre los efectos, en el caso en particular, de los artículos 71 y artículo 85 de la LOCGE y a aspectos relacionados con la caducidad de las facultades de la CGE. Estos cargos más que referirse a la falta de motivación en la sentencia, se refieren al asunto de fondo que fue abordado en el proceso de origen.
18. Al respecto, cabe aclarar que el control que realiza la Corte Constitucional se restringe a la vulneración de derechos constitucionales en la emisión de la decisión judicial impugnada y a las vulneraciones ocurridas en la tramitación del proceso, por lo que está limitada de pronunciarse sobre el mérito del proceso original,⁵ toda vez que esta labor se encuentra reservada a la justicia ordinaria; tomando en cuenta aquello, este Organismo está impedido de emitir un pronunciamiento sobre estas argumentaciones vertidas por el accionante; de analizarse estos cargos se estaría realizando un examen de mérito, el cual está permitido únicamente en procesos de garantías constitucionales cuando se cumplen ciertos requisitos, y este caso no deviene de un proceso de garantías,⁶ pues proviene de un proceso contencioso administrativo. Por lo antes expuesto, este Organismo considera que no es posible formular un cargo respecto de la alegada vulneración de la garantía de la motivación; por lo que, se abstiene de emitir pronunciamiento alguno.

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, Sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52.

⁶ *Ibid*, párr. 53.

19. En igual forma, si bien también se alegó la vulneración de la seguridad jurídica, el accionante no ha formulado ningún tipo de alegación de la forma en que este derecho se habría vulnerado, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁷ no se identifica cargos mínimamente completos referentes a la presunta vulneración de este derecho; por tal motivo, tampoco se emitirá un pronunciamiento sobre la enunciada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
20. Por otro lado, el accionante si bien, en un principio, no enunció expresamente como presunto derecho vulnerado, el derecho a la igualdad, no obstante, sí vierte varias alegaciones sobre una posible afectación de este derecho, conforme consta en los párrafos 12, 13 y 14 ut supra; así, alega que en el proceso 11804-2016-00245 con presuntas características similares al caso que nos ocupa, se falló de manera contraria por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cuando según lo alegado, debía aplicarse el mismo criterio judicial en favor del resto de administrados, bajo los principios de uniformidad e igualdad formal y material. En virtud de estas alegaciones, se analizarán los cargos de acuerdo al derecho a la igualdad formal; ello tomando en consideración que, según la jurisprudencia de la Corte, el derecho a la igualdad formal “demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes”.⁸ Por lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de mayoría de dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la igualdad formal, al no considerar una decisión judicial expedida por dicha Sala en un caso similar?

21. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución prescribe que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Aquello, sin perjuicio de que los jueces tienen libertad de decisión para resolver las controversias puestas a su conocimiento sobre la base de los alegatos de las partes procesales en cada caso en concreto, por lo que no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones.
22. Esta Corte ha definido que los precedentes pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto del 2020, párr. 21.

auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.⁹

23. El precedente auto-vinculante es aquel que ha sido dictado por los mismos jueces que componen un cierto tribunal, por lo que únicamente obliga a la Sala cuando ella está conformada por los mismos jueces; así, en la Sentencia 1035-12-EP/20, la Corte determinó que:

[d]icha auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente.¹⁰

24. De la revisión del proceso, se advierte que el accionante mencionó en la audiencia del recurso de casación que, la Sala Especializada en el caso 11804-2016-00245 seguido por José Ortiz Yangari en contra de la CGE, dicha Sala se pronunció sobre la caducidad y resolvió no aceptar el recurso interpuesto por dicha entidad; además, en su acción extraordinaria de protección señala lo siguiente: i) que, la Sala Especializada dentro del proceso 11804-2016-00245 declaró nula la resolución que determinó la responsabilidad civil en contra del señor José Elías Ortiz Yangari derivada del mismo examen especial realizado por la CGE al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe; ii) que, el señor José Elías Ortiz Yangari y el accionante se encuentran en la misma situación jurídica, al ser servidores de la misma institución auditada por la CGE; y, iii) que, existieron decisiones contradictorias por parte de la Sala Especializada frente a situaciones jurídicas similares, siendo necesario que se aplique el mismo criterio judicial.
25. En virtud de ello, al existir argumentos sobre la presunta similitud fáctica entre los dos casos mencionados, corresponde determinar si existió la falta de aplicación de un precedente auto-vinculante y en caso de que los jueces que componen la Sala Especializada se hayan apartado de su propio precedente, determinar si ha habido una justificación al respecto. En primer lugar, se observa lo siguiente:

Tabla 1

Número del proceso y partes procesales	Autoridad judicial que dictó la decisión	Fecha de la decisión
--	--	----------------------

⁹ CCE, sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

¹⁰ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 19.

1	11804-2016-00245 José Elías Ortiz Yangari en contra de la Contraloría General del Estado	Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Jueces: Pablo Joaquín Tinajero Delgado, Cynthia María Guerrero Mosquera y Álvaro Ojeda Hidalgo	30 de octubre de 2017
2	11804-2017-00084 Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta en contra de la Contraloría General del Estado	Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Jueces: Cynthia María Guerrero Mosquera, Pablo Joaquín Tinajero Delgado y Álvaro Ojeda Hidalgo (voto salvado) ¹¹	17 de abril de 2018

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

26. Como se desprende del cuadro *ut supra*, se determina que los dos tribunales de las Salas de lo Contencioso Administrativo estaban conformados por los mismos jueces. A continuación, se expondrán las causales en las que se fundamentaron los recursos de casación interpuestos en cada proceso, las normas consideradas infringidas por la entidad recurrente – Contraloría General del Estado- y los vicios alegados; así como la forma en que se resolvieron los recursos en cada proceso:

Tabla 2

Número del proceso y partes procesales	Causales en las que se fundan sus cargos	Normas consideradas infringidas y vicios alegados
11804-2016-00245 José Elías Ortiz Yangari en contra de la Contraloría General del Estado	Caso quinto del artículo 268 del COGEP ¹²	Indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Errónea interpretación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

¹¹ En su voto salvado, el referido juez señaló que “Estoy en desacuerdo con lo indicado en los puntos tercero y cuarto de la sentencia de mayoría; y más bien comparto el criterio expuesto por el Tribunal Distrital en el punto 7 de la sentencia impugnada [...] Esta Sala ya se pronunció por unanimidad en un caso muy similar, mediante sentencia de casación de 30 de octubre del 2017, 8h56, Resolución No. 1167-2017, Juicio No. 11804-2016-00245, en el cual rechazó el recurso de casación interpuesto de la Contraloría General del Estado, considerando y resolviendo que: [...] ‘En el presente caso, la Contraloría General del Estado tiene el deber de resolver la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año como lo dispone el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Si bien el artículo 85 de la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la falta de resolución a la solicitud (sic) de reconsideración de la orden de reintegro tiene por efecto la denegación tácita, la resolución extemporánea de ésta ocasiona que ese efecto se pierda [...] Además, dentro del recurso de casación No. 244-2016 de Yasmina Maritza Marín Pérez, en contra de la Contraloría General del Estado elaboré mi voto salvado en el mismo sentido [...]”.

¹² Código Orgánico General de Procesos: “5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.

	Caso tres del artículo 268 del COGEP, por el vicio de citra petita ¹³	
11804-2017-00084 Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta en contra de la Contraloría General del Estado	Caso quinto del artículo 268 del COGEP Caso tres del artículo 268 del COGEP por	Indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 y del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Errónea interpretación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y del precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la Resolución de la Corte Nacional 13-2015 de 30 de septiembre de 2015, publicada en el Registro Oficial Suplemento 621 de 05 de noviembre de 2015 ¹⁴

¹³ Código Orgánico General del Procesos: “3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia”.

¹⁴ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 71, primer y segundo inciso (Agregado el inciso 3 por el Art. 11 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004; reformado por el Art. 5 de la Ley s/n, R.O. 1-S, 11-VIII-2009): “*Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.*- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

Se producirá la caducidad de la facultad para resolver los recursos de revisión de una resolución original, o de reconsideración de una orden de reintegro, cuando hubiere transcurrido un año desde la notificación de la providencia respectiva y no se hubiera expedido la resolución que resuelva los recursos. En tal circunstancia las resoluciones originales materia de tales recursos quedarán firmes (...).”

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, art. 72.- “*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”.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 85: “*Denegación tácita.*- Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley; sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al respectivo servidor por incumplimiento de plazos, al tenor de lo previsto en el artículo 212 de la Constitución Política de la República del Ecuador (...).”

RESOLUCIÓN 13-2015 (CONFÍRMESE EL CRITERIO EXPUESTO POR LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA Y APRUÉBESE EL INFORME EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA) “[...] Art. 1.- Confirmar el criterio expuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe expedido por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; en consecuencia, dado que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso; declara la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio por la triple

	cuanto se ha omitido resolver sobre puntos de la controversia – vicio de citra petita-	
--	--	--

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

Proceso 11804-2016-00245

27. En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2016-00245, sobre los vicios alegados respecto del caso quinto del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional citó el contenido de los incisos primero y segundo del artículo 71 de la LOGGE y del artículo 85 de la misma ley; luego determinó que:

De las normas citadas se aprecia que la Contraloría General del Estado tiene *siete años para determinar responsabilidades, y un año para resolver la reconsideración de la orden de reintegro*, es decir, *se trata del ejercicio de diferentes potestades*, la determinadora por un lado; y la resolutive por otro, con diferentes tiempos para su ejercicio. [...] En el presente caso, la *Contraloría General del Estado* tiene el deber de resolver la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año como lo dispone el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Si bien el artículo 85 de la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que la falta de resolución a la solicitud (sic) de reconsideración de la orden de reintegro tiene por efecto la denegación tácita, la resolución extemporánea de ésta ocasiona que ese efecto se pierda. Como se indicó, los siete años establecidos en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado son para el ejercicio de la potestad determinadora de responsabilidades, no de la potestad resolutive de las solicitudes de reconsideración de órdenes de reintegro, como equivocadamente pretende la Contraloría General del Estado (énfasis agregado).

28. En cuanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP, la Sala Especializada primero se refirió a los argumentos expuestos por el recurrente y concluyó que no existen yerros en la sentencia, fundamentándose en que:

El actor señaló como pretensión, que se declare la caducidad de la potestad de la Contraloría General del Estado para resolver respecto de la reconsideración de la orden de reintegro, por lo que los jueces del Tribunal de instancia debían pronunciarse sobre esa pretensión [...] por tanto los jueces del Tribunal de instancia no han actuado en contra de la ley al resolver respecto de la pretensión del actor; y, b) La caducidad es una figura propia del derecho público que opera ipso jure por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, y es declarable de oficio [...].

reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, en el siguiente sentido: a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación; b) Operada la caducidad a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito [...].”

Proceso 11804-2017-00084

29. En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2017-00084, en cuanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP la Sala Especializada se refiere a los argumentos expuestos por el recurrente, contrasta el texto de la demanda y el escrito mediante el cual se la aclaró y completó, con la contestación a la demanda por parte de la CGE y la excepción planteada; luego se refiere al contenido de la sentencia del Tribunal Distrital, para concluir que:

[...] a simple vista se observa que en la sentencia de instancia se ha producido el vicio de *citra petita*, por cuanto efectivamente no se ha resuelto sobre la pretensión del actor y sobre la excepción deducida del demandado, esto es, el Tribunal A quo no ha resuelto sobre la caducidad establecida en el inciso primero del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esto es los siete años para determinar responsabilidades; y, ha resuelto sobre la facultad que tuvo la Contraloría General del Estado para resolver la reconsideración de la orden de reintegro la misma que según señala "...ha desbordado el año que contempla el Art. 71, inciso segundo de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para resolver la reconsideración,..." [...] Por lo señalado, se acepta el caso tercero del artículo 268 del COGEP interpuesto por el recurrente.

30. En cuanto al caso quinto del artículo 268 del COGEP, la Sala Especializada concluyó que el Tribunal Distrital incurrió en el vicio de aplicación indebida y de la errónea interpretación de las normas señaladas; basó su razonamiento en lo siguiente:

En la especie, de lo constatado por el Tribunal A quo, se puede efectivamente determinar que para esta Sala resulta claro que: ‘...la Resolución 3275 de fecha 18 de febrero de 2016, notificada al actor el 01 de diciembre de 2016, que confirmó la responsabilidad civil por el valor de 3100,36, predeterminada mediante orden de reintegro No. 0034-DR4-DPZCH-AE, de 15 de enero de 2014, notificada al señor Rodríguez Peñarreta el 22 de enero de 2014, fue emitida al año diez meses desde la recepción de la petición que formuló el hoy demandante...solicitando la reconsideración...’, *si bien se ha producido la caducidad, el efecto de conformidad con el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es que dicha orden de reintegro adquiere firmeza; y, el artículo 85 Ibidem establece igualmente que el efecto de la falta de expedición de la resolución respecto de las reconsideraciones de órdenes de reintegro es la denegación tácita [...]* (énfasis agregado).

31. La Sala Especializada menciona además que, en similar sentido se pronunció dentro del recurso de casación 244-2016 de Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la CGE, en sentencia de mayoría de 06 de marzo de 2018. En virtud de lo expuesto previamente, la Sala Especializada aceptó el recurso de casación interpuesto por la CGE, casó la sentencia recurrida y declaró legal el acto administrativo impugnado,

contenido en la Resolución 00003275 de 18 de febrero de 2016 y su antecedente, la orden de reintegro.

32. Como se observa, en los dos procesos, la entidad recurrente fundamentó sus recursos en la causal quinta del artículo 268 del COGEP y alegó como vicios casacionales: la indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 de la Ley de la Contraloría General del Estado y la errónea interpretación del artículo 85 de la misma ley; sin embargo, su análisis sobre dichos cargos en cada caso, son distintos.
33. Ahora bien, pese a que las autoridades judiciales están facultadas a resolver de forma distinta, aún en casos con supuestos que prima facie se presenten como similares,¹⁵ están vinculados a sus precedentes, de conformidad con el principio stare decisis.¹⁶ En este sentido, también la Corte ha sostenido que “resultaría irracional y contrario al derecho fundamental a la igualdad formal si un juez que, en el caso A, ha dicho que debe hacerse X por dadas circunstancias 1, 2 y 3, posteriormente, en el caso B, sostuviera lo contrario ante esas mismas circunstancias y sin justificar su cambio de opinión”.¹⁷
34. Para determinar si era procedente la aplicación de un precedente auto-vinculante, se debe distinguir el núcleo de la ratio decidendi. Se observa que en los dos casos, la regla elaborada interpretativamente por el decisor está relacionada con el efecto que tendría la expedición de la reconsideración de una orden de reintegro de acuerdo con el plazo previsto en el inciso segundo del artículo 71 de la LOCGE; y, el efecto que tendría la falta de expedición de las resoluciones de la CGE sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro de conformidad con el artículo 85 de la citada ley, al determinar si se configuran o no los vicios alegados de aplicación indebida y errónea interpretación en el marco de la causal quinta del artículo 268 del COGEP.
35. Como se advirtió previamente, el razonamiento de la Sala en cada caso, es distinto, a pesar de tratarse de situaciones fácticas similares; así en el proceso 11804-2016-00245, se determina que de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 de la LOCGE, la entidad recurrente tiene el deber de resolver la solicitud de la reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año, y que si bien el artículo 85 de la citada ley establece que la falta de la expedición de la resolución

¹⁵ CCE, sentencia 999-12-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 35.

¹⁶ CCE, sentencia 1791-15-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 18. Por dicho principio se debe atender a la razón que llevó a tomar una decisión ya que se traduce interpretativamente como “mantenerse con las cosas decididas”.

¹⁷ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párrafos 18 y 19.

tiene como efecto la denegación tácita, el hecho de que se emita la resolución de forma extemporánea, ocasiona que el efecto de la “denegación tácita” se pierda.

36. Mientras que, en el proceso 11804-2017-00084 la Sala Especializada determina que si bien se ha emitido la resolución al año diez meses desde la recepción de la petición que formuló el actor solicitando la reconsideración y se ha producido la caducidad, según el inciso segundo del artículo 71 de la LOCGE el efecto es que la orden de reintegro adquiere firmeza, y que de acuerdo al artículo 85 de la misma ley, la falta de expedición de la resolución respecto de la reconsideración de la orden de reintegro es la denegación tácita, por lo que procede declarar legal la resolución administrativa impugnada y la orden de reintegro, contrario a lo que resolvió el Tribunal Distrital.
37. Se concluye entonces que el criterio de la Sala en los dos procesos es contradictorio y que en la sentencia emitida el 17 de abril de 2018 dentro del proceso 11804-2017-00084 – de forma posterior a la sentencia dictada dentro del proceso 11804-2016-00245 – tampoco se observa razonamiento alguno tendiente a justificar el cambio de opinión; entonces, al existir dos decisiones en las que la misma Sala se pronuncia de forma distinta sobre la interpretación de los efectos de las mismas normas, existe una vulneración del derecho a la igualdad formal, en razón de que el precedente alegado por el accionante era auto-vinculante.

5. 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* la acción extraordinaria de protección 1284-18-EP presentada por el señor Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta.
2. *Declarar* que la sentencia de mayoría de 17 de abril de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 11804-2017-00084 transgredió el derecho a la igualdad formal.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de mayoría 17 de abril de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y ordenar que, previo sorteo, una nueva Sala resuelva el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado.

4. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgador de origen.
5. 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, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 28 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1284-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia correspondiente a la causa *1284-18-EP*, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta en contra de la sentencia de 17 de abril de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Dicha sentencia fue emitida dentro del proceso 11804-2017-00084, en el que se resolvió la acción de impugnación presentada por Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta en contra de la Contraloría General del Estado respecto de la resolución 00003275, de 18 de febrero de 2016 emitida por el director de responsabilidades de dicha institución.
2. La sentencia de mayoría aceptó la demanda presentada y declaró la vulneración del derecho a la igualdad de Miguel Ángel Rodríguez Peñarreta. Respetuosamente presento este voto salvado, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

2. Análisis

3. En el presente voto sostendré que: (i) la autoridad judicial impugnada presentó razones con las que justificó su decisión y (ii) no es tarea de la Corte dirimir las divergencias interpretativas respecto de la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGCE**”), devenidos de procesos contenciosos administrativos, pues aquello corresponde a la justicia ordinaria.
4. En el voto salvado del caso 983-18-EP, señalé que:

aun cuando la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia omitió presentar razones sobre su cambio de opinión respecto de la aplicación del artículo 71 de la LOGCE, no aprecio que esta incorrección, configure una vulneración al derecho a la igualdad formal y a la seguridad jurídica. Ello, esencialmente porque la Sala justificó las razones que la llevaron a dictar su resolución respecto a la orden de reintegro emitida por la CGE.

5. En la causa bajo análisis, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentó razones sobre su cambio de opinión respecto de la aplicación del artículo 71 de la LOGCE, así indicó que ya se pronunció de la misma manera en el recurso de casación 244-2016 de Yasmína Maritza Marín Pérez, en contra del Contralor General del Estado. Al mismo tiempo, argumentó las razones por las cuales dictó su resolución respecto a los efectos de la reconsideración de la orden de reintegro emitida tardíamente por la Contraloría General del Estado.
6. En este contexto, no aprecio que en este caso se configuró una vulneración a la igualdad formal como se pronunció el voto de mayoría, por cuanto los jueces ofrecieron razones en la que justificaron su decisión. Esto en correspondencia con lo dicho por esta Corte en la sentencia 2047-16-EP/21, en la que señaló:

[...] si bien los jueces están obligados a respetar sus precedentes conforme el principio stare decisis, el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Esto, por cuanto la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan las autoridades judiciales.

7. Por otro lado, la falta de claridad en los criterios vertidos por la justicia ordinaria sobre la interpretación y aplicación los artículos 71 y 85 de la LOGCE impide que se analice y menos aún se resuelva sobre pretensiones que tienen relación con estos artículos. De lo contrario, la Corte Constitucional podría desnaturalizar su rol de garante de los derechos para invadir competencias ajenas y pronunciarse sobre asuntos que aún no han sido resueltas por la justicia ordinaria.
8. Por lo anterior, considero que, la Corte Constitucional solo puede intervenir ante una grave violación de derechos constitucionales que, en mi criterio, no ocurre en este caso. Frente a ello, estimo que no corresponde aceptar la presente acción extraordinaria de protección.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1284-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL