Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 2802-17-EP

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

SENTENCIA No. 2802-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación tras verificar que el auto de inadmisión impugnado incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes dado que omite pronunciarse sobre uno de los cargos casacionales esgrimidos en el recurso de casación.

I. Antecedentes procesales

1. El 08 de agosto de 2016, Juan Marcelo Condo Jipa presentó una acción subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado **(**"**CGE**"**)** impugnando la resolución No. 6983 de 29 de octubre de 2015 expedida por esta entidad[1].

2. El proceso recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**TDCA 1**") y fue signado con el No. 17811-2016-01375.

3. El 17 de marzo de 2017, mediante sentencia, el TDCA 1 aceptó la demanda[2] y declaró la nulidad de la resolución impugnada. Inconforme con la decisión, presentó recurso de aclaración y/o ampliación el cual fue rechazado el 29 de junio de 2017.

4. Frente a esto, el 12 de julio de 2017, la CGE interpuso recurso de casación.

5. El 17 de agosto de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia **("conjuez nacional")** inadmitió a trámite el recurso de casación. Frente a esta decisión, la CGE interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue negado el 18 de septiembre de 2017.

[1] De acuerdo al examen especial No. DR8DPO-0004-2009 efectuado por la delegación provincial de Orellana de la CGE, se identificó que el actor del proceso de origen no presentó informe respecto de los bienes de inventario que se encontraban bajo su custodia en la Prefectura Provincial de Orellana. En la resolución No. 6983 de 29 de octubre de 2015, se confirmó la determinación de la responsabilidad civil por el valor de $ 591. 639, 36 predeterminada mediante glosa No. 10750 de 28 de diciembre de 2012.

[2] El TDCA 1 aceptó la demanda porque habría caducado la facultad de la CGE para pronunciarse y determinar responsabilidad civil en contra del actor. Se enfatizó que transcurrieron más de 7 años desde la ocurrencia de los hechos auditados hasta la determinación de la responsabilidad civil.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

6. El 20 de octubre de 2017, Yadira Natacha Torres Cárdenas, en calidad de directora nacional de patrocinio, recaudación y coactivas de la CGE, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de agosto de 2017 y la sentencia dictada por el TDCA 1 de 17 de marzo de 2017.

7. El 12 de abril de 2018, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda.[3] El 24 de abril de 2018, se sorteó la causa y correspondió su conocimiento a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

8. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, le correspondió el conocimiento de la causa, quien avocó conocimiento el 25 de marzo de 2022 y solicitó el correspondiente informe de descargo a las judicaturas accionadas.

II. Competencia

9. 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 (**"CRE"**); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

10. La entidad accionante alega que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l) CRE respectivamente.

11. Sobre el auto de inadmisión del conjuez nacional señala que existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por considerar que el recurso de casación interpuesto contiene los requisitos para su admisión y que el conjuez nacional no habría calificado la admisibilidad del cargo referente a la falta de aplicación de la resolución No. 13-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia[4].

12. Respecto del derecho a la motivación del auto de inadmisión, la entidad accionante sostiene que este se vulneró pues no pudo "*sustentar en audiencia las causales invocadas,*

[3] El Tribunal de admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Roxana Silva Chicaíza y el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

[4] Dicha resolución de 05 de noviembre de 2015, mediante un fallo de triple reiteración, estableció: "*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. 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*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

así como a permitir que los Jueces Nacionales conozcan el fondo de las infracciones en la sentencia denunciadas y contar con un fallo motivado."

13. Sobre la sentencia de 17 de marzo de 2017 del TDCA 1, en cuanto a la garantía de motivación, la entidad accionante estableció que la decisión impugnada es incompleta y carece de lógica puesto que *"no da respuesta a las pretensiones de las partes procesales, ni se sustenta en razonamientos lógicos, desde que la parte considerativa del fallo se efectúa en base a interpretaciones erradas"*.

14. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicitó que se declaren las vulneraciones a los derechos que correspondan y se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2 Fundamentos de las judicaturas accionadas

15. El 06 de abril de 2022, Marcelo Torres, en calidad de juez del TDCA 1, presentó su informe de descargo, en el cual alegó que ha respetado las garantías básicas del debido proceso, el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva; por lo que, concluyó que esta acción no tiene asidero constitucional alguno.

16. Pese a que el conjuez nacional fue legal y debidamente notificado, hasta la presente fecha, no remitió el informe de descargo.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante.[5]

18. En el presente caso, la entidad accionante impugna tanto la decisión del TDCA 1 como el auto de inadmisión del recurso de casación. En lo relativo al auto de inadmisión de casación, en atención a lo expuesto en los párrafos 10-11 *ut supra*, la entidad accionante alega una vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, por la supuesta omisión de resolver sobre la admisibilidad de uno de los cargos planteados en su recurso de casación. Al respecto, en la sentencia No. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, se estableció que *"cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma"*[6]; por lo que, esta Corte reconduce la alegación sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y analizará los cargos planteados a través de la garantía de motivación y se plantea el siguiente problema jurídico:

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> *¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del conjuez nacional por no haberse pronunciado respecto de uno de los cargos planteados en el recurso presentado?*

19. En cambio, respecto de la sentencia de instancia (párrafo 13 *ut supra*) dictada por el TDCA 1 sus argumentos versan exclusivamente respecto de una presunta falta de motivación por falta de pronunciamiento sobre todas las pretensiones esgrimidas por las partes procesales. De modo que, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

> *¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del TDCA 1 al no haber dado respuesta a cargos principales alegados por la entidad accionante?*

V. Resolución de los problemas jurídicos

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del conjuez nacional por no haberse pronunciado respecto de uno de los cargos planteados en el recurso presentado?

20. La Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal l) prescribe que *"[n]o habrá motivación si en la resolución no sé enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*".

21. En el caso en cuestión, como ya quedó establecido, de los cargos planteados por la entidad accionante, esta estima que no existe motivación suficiente pues no se pronunció respecto de todos los cargos que presentó en su recurso de casación.

22. Al respecto, la Corte ha establecido que, aun cuando aparentemente las decisiones jurisdiccionales cumplen con una motivación jurídica suficiente, estas podrían estar viciadas por ser incongruentes con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser sólo aparente, debido a que las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión[7]. Así, ha determinado que existe un vicio de incongruencia frente a las partes cuando la decisión no contesta algún argumento relevante de las partes procesales[8], siendo estos los que

> *inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiente aplicable al caso* (…). *Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.*

23. En el caso en cuestión, de la revisión del expediente del TDCA 1 (fojas 123) y del propio auto impugnado, se constata que la entidad accionante presentó sus cargos de acuerdo a la causal primera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos **("COGEP")**,

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 85.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

por falta de aplicación de los artículos 306 numeral 1 y 307 del mismo cuerpo normativo y de la Resolución No. 13-2015 de la Corte Nacional de Justicia.

24. Ahora bien, en el acápite correspondiente al análisis del requisito de fundamentación, el conjuez inicia por señalar cuál es la argumentación mínima que debe contener un cargo para superar la fase de admisibilidad por el caso 1 del artículo 268 del COGEP, para luego determinar que:

> [s]i *bien el recurrente ha señalado varias normas del* [COGEP]*, acusándolas con el yerro de falta de aplicación, es menester mencionar que dentro del contenido de este Código se encuentran tanto normas procesales como normas sustanciales; en consecuencia, por la naturaleza del caso 1 del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, explicada anteriormente, únicamente es posible denunciar bajo este caso la infracción de normas procesales, y que además, de conformidad con el caso 1 del Art. 268 del* [COGEP]*, 'hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal; situación que en la especie no ocurre; razón por la cual el recurso de casación propuesto no se encuentra debidamente fundamentado.*

25. De lo expuesto, se constata que el conjuez nacional determinó que los cargos referentes a la inaplicación de los artículos 306 numeral 1 y 307 del COGEP no cumplen con la fundamentación mínima requerida para su admisibilidad. No obstante, no realizó un pronunciamiento expreso sobre el cargo de inaplicación de la resolución No. 13-2015 expedida por la Corte Nacional de Justicia.

26. En consecuencia, el conjuez omitió resolver un cargo relevante que podría haber incidido significativamente en la resolución de la causa, esto en virtud de que la resolución No. 13-2015 estableció que debe verificarse cuando se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Por tanto, la decisión impugnada adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. De ahí, que esta Corte evidencia que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del TDCA 1 al no haber dado respuesta a cargos principales alegados por la entidad accionante?

27. Respecto de la decisión del TDCA 1, la entidad accionante alega que la sentencia carece de lógica de acuerdo a los parámetros de motivación de la sentencia No. 227-12-SEP-CC de 21 de junio de 2012[9], pues no otorga respuesta a las pretensiones esgrimidas por las partes procesales.

[9] Cabe recalcar que la Corte Constitucional se alejó expresamente del precedente jurisprudencial a través de la sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021 y, mediante la cual estableció los criterios para determinar si existe una motivación suficiente.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

28. Verificado el expediente, se constata que los cargos principales presentados por la entidad accionante en su contestación a la demanda, y que presuntamente no se habrían contestado, se resumen en los siguientes: i) alega que al actor sí se le notificó con el inicio del examen y, por tanto, no vulneró su derecho a la defensa; ii) desvirtúa que no se hayan valorado todas las pruebas y argumentos presentados como justificativos; y, iii) existió *"[un] perjuicio económico irrogado al Estado por parte de la demandante*".

29. En el considerando octavo de la decisión, el TDCA 1 anunció que empezará a responder a las alegaciones hechas por el accionante una por una. Así, respecto del primer argumento sobre la notificación al actor, el TDCA 1 analizó que

> *8.1. Respecto de que (sic) el actor consta que no tuvo conocimiento de la acción de control sino hasta cuando fue notificado con la predeterminación de la glosa, argumentando que en consecuencia se le habría dejado en indefensión, este Tribunal analiza del expediente administrativo, a fojas 45 de su numeración, que mediante Oficio No. 007-ACP-DPO-08, de 14 de octubre de 2008, al actor se le notificó con el inicio del examen especial, el cual tiene una razón de recepción, al tiempo de verificarse que dentro del examen especial así como por lo afirmado en su escrito de demanda, el accionante tuvo la oportunidad de presentar sus documentos de descargo al propio Jefe de Equipo Auditor, así incluso señalado por el accionante en su escrito de demanda, por lo que no se verifica indefensión alguna en dicha instancia administrativa, siendo que el actor tuvo oportunidad de justificar oportunamente los hallazgos que iba detectando el equipo auditor en la medida que desarrollaba el examen especial que determinó observaciones en su contra.*

30. En cuanto al segundo argumento, que trata sobre las pruebas y argumentos presentados como justificativos, el TDCA 1 determinó que

> *8.2. Sobre el hecho de que no existió una valoración de todos y cada uno de los documentos presentados como justificativos entregados en su momento al auditor Jefe de Equipo de la Contraloría, este Tribunal constata tanto del expediente administrativo así como de la propia audiencia de juicio, que varios de los documentos aportados no comportaban un documento que pueda hacer fe tanto en instancia administrativa como judicial, no solo en su forma ya que algunos de ellos no se encontraban certificados y eran copias simples fotostáticas, sino que al justificar su pertinencia y conducencia al caso, no se concretó en ningún momento la relación que la prueba actuada haya podido desvirtuar los hallazgos detectados por el organismo de control, haciendo hincapié únicamente el actor en sede administrativa así como en la judicial, en que en los oficios presentados se adjuntaba sendas copias de inventarios que aparentemente justificarían la ubicación y destino de los bienes materia de la responsabilidad civil, sin precisar si dichos bienes tenían relación o no con los del objeto de la auditoria.- Por lo que a decir de este Tribunal, el actor no ha desvirtuado los hallazgos materia de la responsabilidad civil a el determinada.*

31. Por último, en lo referente al perjuicio económico causado por el actor al Estado, el TDCA 1 estableció que

> *8.3. Respecto de que de la resolución así como del examen especial realizado no consta que el accionante haya causado perjuicio económico alguno como consecuencia de su*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

acción u omisión a la entidad a la cual prestaba sus servicios, que no se ha determinado ninguna responsabilidad en su contra, el Tribunal evidencia que tal afirmación no corresponde a la realidad observada por la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, por cuanto el examen especial claramente en su desarrollo ha detectado con especificidad y detalle los bienes faltantes no justificados que estaban bajo la custodia del hoy actor en su calidad de Jefe de Bodega del GAD de Orellana anterior Consejo Provincial de Orellana, cuya custodia no ha sido negada por el actor sino que por el contrario ha señalado que ha presentado senda documentación ante la Contraloría, que habrían justificado, en su criterio, tanto el uso como destino de los mismos; por lo que, la identidad del sujeto pasivo del control a quien se determinó la responsabilidad civil, no queda a duda de que estaba dirigido al hoy actor JUAN MARCELO CONDO JIPA en su calidad de responsable del área de bodega del Consejo Provincial de Orellana, el cual se halla sustentado sobre la base de la verdad material detectada al momento de levantar la información que sirvió de fundamento del informe de examen especial, así como de las conclusiones y recomendaciones en el contenidas, siendo que entonces no tiene asidero la alegación hecha por el actor sobre estos argumentos.- (énfasis en el original).

32. En este sentido, se evidencia que el TDCA 1 individualizó los cargos presentados por la entidad accionante, realizando el análisis correspondiente a cada uno de ellos y les ha otorgado una respuesta. Por tanto, no se configura una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, la decisión impugnada no adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

VI. 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 **No. 2802-17-EP**.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en el auto de inadmisión de 17 de agosto de 2017.

3. Como medida de reparación se dispone:

3.1. Ordenar que, previo sorteo, un nuevo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre la admisibilidad del cargo referente a la inaplicación de la resolución N° 13-2015, expedida por la Corte Nacional de Justicia, por la causal 1 del artículo 268 del COGEP.

4. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec