

Quito, D.M., 07 de junio de 2023

CASO 983-18-EP

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

SENTENCIA 983-18-EP/23

Resumen: En esta decisión se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Yasmina Maritza Marín Pérez, en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 11804-2016-00244. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección al verificar que se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación de la accionante.

1. Antecedentes

1. El 12 de octubre de 2016, Yasmina Maritza Marín Pérez, presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”), impugnando la orden de reintegro predeterminada en su contra por USD \$ 651,26 notificada el 09 de junio de 2016; la misma que fue confirmada mediante Resolución 00003271 de 18 de febrero de 2016 emitida por el Director de Responsabilidades de la entidad.¹ El proceso se signó con el No. 11804-2016-00244.
2. Mediante sentencia de 11 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en Loja (“**Tribunal Distrital**”) resolvió aceptar la demanda y declaró ilegal y consecuentemente nula la resolución emitida por la Contraloría General del Estado y la orden de reintegro.² En contra de

¹ Se determinó la responsabilidad civil, en calidad de servidora pública 3, como resultado del examen especial realizado a los componentes: disponibilidades, anticipo de fondos, cuentas por cobrar, inversiones para consumo, producción y comercialización, inversiones en bienes de larga duración, ingresos y gastos de gestión y ciclo presupuestario del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010, por cuanto se habría beneficiado de incrementos remunerativos sin sustento técnico y legal, lo que ocasionó perjuicio económico a la entidad.

² El Tribunal Distrital entre sus consideraciones señaló que: “En la especie, se evidencia que el oficio No. 0030-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014, que contiene la orden de reintegro en contra de la ahora actora, le ha sido notificado el 17 de enero de 2014; ante ello el actor mediante escrito presentado el 09 de abril de 2014, en base a los fundamentos expuestos en su comunicación, su escrito de reconsideración de la mencionada orden de reintegro; en tanto que la Resolución No. 00003271 que confirma la orden de reintegro al haber sido materia de reconsideración, se emite el 18 de febrero de 2016 y se notifica a la ahora actora el 09 de junio del mismo año. Tomando en cuenta la fecha de presentación del pedido de reconsideración de la orden de reintegro (09 de abril de 2014) y la fecha de notificación con la Resolución que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro (09 de junio de 2016), *se establece que han superado en exceso el plazo legal señalado en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la*

esta decisión la CGE interpuso recurso de aclaración y ampliación; el mismo que fue negado por el Tribunal Distrital mediante auto de 22 de septiembre de 2017.

3. La CGE interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 11 de septiembre de 2017 por el Tribunal Distrital.³ El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante auto de 09 de enero de 2018 admitió a trámite el recurso.
4. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) mediante sentencia de mayoría de 06 de marzo de 2018 y notificada el 08 de marzo de 2018 resolvió aceptar el recurso interpuesto; y, casar la sentencia recurrida, ratificando la legitimidad y validez de la resolución impugnada.
5. El 06 de abril de 2018, Yasmina Maritza Marín Pérez (en adelante la “**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.
6. El 05 de febrero de 2019 inició el periodo de la actual Corte Constitucional. En sesión de la Sala de Admisión de 20 de febrero del 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.
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 31 de marzo de 2023, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces nacionales que remitan un informe motivado; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

Contraloría General del Estado, para hacerlo. Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...) La resolución objeto de la impugnación, al no contemplar el plazo para su emisión y proceder conforme legalmente corresponde, afecta su motivación lo que es contrario a lo que establece el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador”. (énfasis agregado)

³ La CGE interpuso recurso de casación con fundamento en los casos 3 y 5 del artículo 268 del COGEP; con relación al caso 3 del Art. 268 del COGEP “por cuanto se ha omitido resolver sobre puntos de la controversia en la sentencia”, y con relación al caso 5 del Art. 268 del COGEP, manifestando que existe en la sentencia aplicación indebida del inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y errónea interpretación del artículo 85 de la misma ley.

y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las Partes

3.1. De la Accionante

- 9.** La accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 76 numeral 7, literal 1) y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
- 10.** Para sustentar la alegada falta de motivación en la sentencia impugnada, hace referencia al razonamiento de la Sala Especializada respecto del efecto que tendría el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; así, menciona que la referida norma

(...) no mantiene armonía ni relación con el antecedente de hecho, ya que jamás existió denegación tácita de la reconsideración de la orden de reintegro, sino muy por el contrario una denegación expresa al momento de emitir la resolución de la reconsideración, emitiendo precisamente la resolución 0003271 de 18 de febrero de 2016, en la cual confirma la orden de reintegro; por lo tanto, cómo 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.

- 11.** Agrega que el voto de minoría

(...) es oportuno en sostener que la caducidad de la Contraloría se somete a los plazos previstos en la Ley, es decir se refiere a la caducidad determinadora y resolutive 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, teniéndose que declarársela de conformidad a la caducidad demandada 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, reitera que en la sentencia dictada en el proceso 11804-2016-00245, cuyo punto de derecho es el mismo

(...) se declaró nula la resolución del señor José Elías Ortiz Yangari, al cual de igual forma se le determinó una responsabilidad dentro del mismo examen especial materia de esta impugnación y que contradictoriamente se declaró 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. Finalmente, la pretensión de la accionante es que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos alegados, se deje sin efecto el fallo de mayoría emitido por la Sala Especializada; y, se disponga que otra Sala emita una nueva sentencia.

3.2. Posición de la Autoridad Jurisdiccional Accionada

14. Pese a que se requirió el informe motivado a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dicha judicatura no ha dado contestación al requerimiento efectuado por la jueza sustanciadora.

4. Análisis del Caso

15. 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
16. La 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 respecto de los efectos en el caso en particular del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 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 del proceso de origen; en este sentido, 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 la 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

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, de 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, párrafo 52.

⁶ *Ibíd*, párrafo 53.

17. En este sentido, al no ser posible formular un cargo respecto de la alegada vulneración de la garantía de la motivación; este Organismo se abstiene de emitir pronunciamiento alguno. De la misma manera, si bien la accionante alega la vulneración de la seguridad jurídica, no expone ningún tipo de argumentación al respecto, por lo que no existen cargos completos que expliquen y justifiquen un acto u omisión que pueda ser imputable a la Sala accionada. Por tal motivo, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁷ no identifica cargos mínimamente completos referentes a la vulneración de estos derechos constitucionales. Consecuentemente, estas alegaciones no serán objeto de un análisis de fondo.
18. Por otro lado, la accionante 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. Sobre este último cargo, en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC,⁸ que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes, se analizará el mismo 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”.⁹ En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de mayoría de 06 de marzo de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 “(...) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOG[J]CC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOG[J]CC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOG[J]CC) (...).”

⁸ CCE, sentencia 1588-13-EP/20, de 06 de febrero de 2020, párr. 36: “(...) esta Corte constitucional reafirma la aplicación del principio *iura novit curia* de la justicia constitucional contemplado en los artículos 19 inciso segundo y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ); y, en el artículo 4 numeral 13 y artículo 14 inciso tercero primera parte de la LOGJCC, que cuando es pertinente autoriza a las y los jueces en las acciones de garantías jurisdiccionales de defensa de derechos constitucionales a aplicar una disposición y a declarar la violación de derechos aun cuando no fueron alegados, acudiendo a diversos hechos que aunque no fueron invocados por las partes les permiten formarse criterio sobre la vulneración de los derechos” [énfasis agregado]. La reconducción de los cargos de una acción extraordinaria de protección a partir del principio *iura novit curia* para plantear un cargo adicional con base en las argumentaciones de la parte accionante se ha efectuado en la sentencia 2195-16-EP/21, de 28 de abril de 2021, párr. 15; y, en la Sentencia 2543-16-EP/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 15.

⁹ CCE, sentencia 109-11-IS/20 de 26 de agosto del 2020, párr. 21.

derecho a la igualdad formal, al no considerar una decisión judicial expedida por dicha Sala en un caso similar?

19. 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.
20. 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 auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.¹⁰
21. 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.¹¹
22. De la revisión del proceso, se advierte que la accionante mencionó en la audiencia del recurso de casación que la Sala Especializada en el caso 11804-2016-00245, dicha Sala ratificó la sentencia del Tribunal Distrital; además, en su acción extraordinaria de protección señala lo siguiente: i) que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 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 la accionante se encuentran en la misma situación jurídica, al ser servidores de la misma institución auditada por la CGE; y, iii) que,

¹⁰ CCE, sentencia 1596-16-EP/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

¹¹ CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

existieron decisiones contradictorias por parte de la Sala Especializada frente a situaciones jurídicas similares.

23. 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-vinculante¹² 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 |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 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: doctor Pablo Joaquín Tinajero Delgado, abogada Cynthia María Guerrero Mosquera y doctor Álvaro Ojeda Hidalgo | 30 de octubre de 2017 |
| 2 | 11804-2016-00244 Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado | Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia Jueces: doctor Pablo Joaquín Tinajero Delgado, abogada Cynthia María Guerrero Mosquera y doctor Álvaro Ojeda Hidalgo (voto salvado) ¹³ | 06 de marzo de 2018 |

¹² CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19: “La 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”. CCE, sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 19.

¹³ En su voto salvado, el referido juez señaló que “Estoy en desacuerdo con el punto 2.4 de la sentencia de mayoría; y más bien comparto el criterio expuesto por el Tribunal distrital en el punto 7.2 y 7.3 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 (...) Por todo lo anterior, considero que la Contraloría General del Estado debió resolver la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro dentro de un año, conforme lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. A pesar de que el artículo 85 ibídem establece que la falta de resolución a la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro tiene por efecto la denegación tácita, en el presente caso la resolución extemporánea hizo que se pierda dicho efecto. Además de que efectivamente se debe tener en cuenta que los siete años establecidos en el primer inciso del artículo 71 ibídem se refieren al ejercicio de la potestad determinadora de responsabilidades, no de la potestad resolutoria de las solicitudes de reconsideración de órdenes de reintegro como pretende la

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

24. 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 fundó 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 vicio alegado |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11804-2016-00245 José Elías Ortiz Yangari en contra de la Contraloría General del Estado | Caso quinto del artículo 268 del COGEP ¹⁴ Caso tres del artículo 268 del COGEP ¹⁵ | - 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 |

Tabla 3

| Número del proceso y partes procesales | Causales en las que se fundan sus cargos | Normas consideradas infringidas y vicio alegado |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11804-2016-00244 Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado | Caso quinto del artículo 268 del COGEP | - 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 ¹⁶ |

Contraloría General del Estado. Por lo tanto, considero que no se debería casar la sentencia impugnada de 11 de septiembre de 2017, 12h03, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja”.

¹⁴ Código Orgánico General del 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”.

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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

| | | |
|--|--------------------------------------|--|
| | Caso tres del artículo 268 del COGEP | |
|--|--------------------------------------|--|

Proceso 11804-2016-00245

25. En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2016-00245,¹⁷ 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 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y del artículo 85 de la misma ley; luego determinó que:

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, 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 (...).”

¹⁷ Dentro de dicho proceso, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario, con sede en Loja, mediante sentencia de 20 de julio de 2017, aceptó la demanda y declaró ilegal y consecuentemente nula la Resolución 3272 de 18 de febrero de 2016, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, y la Orden de Reintegro establecida mediante Oficio 0031-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014. Entre sus consideraciones, el Tribunal señaló que “En la especie, se evidencia que el oficio No. 0031-DR4-DPZCHAE de 15 de enero de 2014, que contiene la orden de reintegro en contra del ahora actor, le ha sido notificado el 17 de enero de 2014; ante ello el actor mediante escrito presentado el 17 de abril de 2014, en base a los fundamentos expuestos en su comunicación, presentó su escrito de reconsideración de la mencionada orden de reintegro; en tanto que la Resolución No. 3272 que confirma la orden de reintegro al haber sido materia de reconsideración, se emite el 18 de febrero de 2016 y se notifica al ahora actor el 09 de junio del mismo año. Tomando en cuenta la fecha de presentación del pedido de reconsideración de la orden de reintegro (17 de abril de 2014) y la fecha de notificación con la Resolución que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro (09 de junio de 2016), se establece que han superado en exceso el plazo legal señalado en el segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, para hacerlo. Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...) la Resolución la Resolución No. 3272 de 18 de febrero del 2016 que atiende la reconsideración y confirma la orden de reintegro en contra del accionante, adolece de vicios de nulidad, puesto que se ha verificado la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, omisión o incumplimiento que influyen en la decisión administrativa adoptada, vulnerando la garantía al derecho a un debido proceso establecida en el numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución de la República al no haber observado el trámite propio del procedimiento. La resolución objeto de la impugnación, al no contemplar la vulneración legal del plazo para su emisión y proceder conforme legalmente corresponde, afecta su motivación (...).”

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).

26. En cuanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional 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 (...)

Proceso 11804-2016-00244

27. En la sentencia del recurso de casación dictada dentro del proceso 11804-2016-00244, sobre los vicios alegados respecto del caso quinto del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional concluyó que existe el yerro alegado en la sentencia, basó su razonamiento en lo siguiente:

El *efecto* que establece el *segundo inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* en cuanto a la caducidad por la falta de expedición de la resolución respecto de las *reconsideraciones de órdenes de reintegro es la firmeza de la orden original*. El artículo 85 de la *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* establece que el *efecto* de la falta de expedición de la resolución respecto de las órdenes de reintegro *es la denegación tácita, generándose por tanto en ambos casos un acto administrativo ficto*, que presume la negativa de la pretensión, por tanto, *si bien se produce la referida caducidad, su efecto no es el señalado por el Tribunal de instancia, sino el establecido en la propia Ley, por lo que no procede que contrariándola se declare ilegal y nula la Resolución No. 00003271 de fecha 18 de febrero de 2016, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, ni de la Orden de*

Reintegro establecida mediante Oficio No. 0030-DR4-DPZCH-AE de 15 de enero de 2014 (...) (énfasis añadido)

28. En tanto al caso tercero del artículo 268 del COGEP, la Sala Nacional primero se refiere a los argumentos expuestos por el recurrente, de esta forma:

El recurrente indicó que la actora no propuso dentro de su demanda, como pretensión, que se declare la caducidad del ejercicio de la potestad resolutoria de la Contraloría General del Estado respecto de la solicitud de reconsideración de la orden de reintegro, y al declarársela no se resolvió en cuanto a que no se produjo la caducidad del ejercicio de las potestades de la Contraloría General del Estado, ya que no transcurrieron los siete años establecidos en el primer inciso del artículo 71 de la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado sin que se culmine con el trámite administrativo.

29. Luego, la Sala Nacional rechazó el recurso por esta causal, señalando que

De la sentencia impugnada se aprecia que los jueces del Tribunal de instancia indicaron: ‘Verificada esta caducidad, resulta innecesario e inoficioso tratar respecto de la caducidad de los siete años establecida en el primer inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado’, por lo que no existe tal omisión (...).

30. Para objeto de analizar lo alegado por la accionante, se advierte que en los dos procesos, la entidad recurrente fundamentó su recurso en la causal quinta del artículo 268 del COGEP y alegó los mismos vicios casacionales: la indebida aplicación del inciso segundo del artículo 71 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.

31. 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,¹⁸ están vinculados a sus precedentes, de conformidad con el principio *stare decisis*.¹⁹ 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”.²⁰

¹⁸ CCE, sentencia 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 35.

¹⁹ CCE, sentencia 1791-15-EP/21 de 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”.

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

32. Para determinar si era procedente la aplicación de un precedente auto-vinculante, se debe distinguir el núcleo de la *ratio decidendi*.²¹ 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 Ley Orgánica de la Contraloría; y, el efecto que tendría la falta de expedición de las resoluciones de la Contraloría General del Estado 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.
33. 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 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, *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 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*. Mientras que, en el proceso 11804-2016-00244 la Sala determina que según el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría y el artículo 85 de la misma ley, *el efecto por la falta de expedición de la solicitud de la reconsideración de la orden de reintegro es la firmeza de la orden original*, y que ante este escenario, se produce la denegación tácita que presume la negativa de la pretensión, con lo que genera un *acto administrativo ficto*; entonces señala que, si bien se produce la caducidad, no procede declarar ilegal ni nula la resolución administrativa impugnada, ni de su antecedente, la orden de reintegro como lo resolvió el Tribunal Distrital.
34. Se concluye entonces que el criterio de la Sala en los dos procesos es contradictorio y que en la sentencia emitida el 06 de marzo de 2018 dentro del proceso 11804-2016-0244 - 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

²¹ La *ratio decidendi* se ha entendido como el “Conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido”; mientras que su núcleo se ha identificado como “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”. CCE, sentencia 109-11-IS de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

vulneración del derecho a la igualdad formal, en razón de que el precedente alegado por la 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 983-18-EP presentada por la señora Yasmina Maritza Marín Pérez.
2. *Declarar* que la sentencia de 06 de marzo de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, transgredió el derecho a la igualdad formal.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 06 de marzo 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 juzgado de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 07 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrera Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 983-18-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 **983-18-EP**, en la cual aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la sentencia de 6 de marzo de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Dicha sentencia fue emitida dentro del proceso 11804-2016-00244, en el que se resolvió la acción de impugnación presentada por Yasmina Maritza Marín Pérez en contra de la Contraloría General del Estado respecto de la resolución 00003271, 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 Yasmina Maritza Marín Pérez. 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) el hecho de que un mismo juez resuelva de distinta manera casos, en el que se aprecian fundamentos jurídicos fácticos distintos, no viola el derecho a la igualdad formal 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 (“**LOCGE**”), devenidos de procesos contenciosos administrativos, pues aquello corresponde a la justicia ordinaria.
4. Esta Magistratura, en la sentencia 2047-16-EP/21, señaló que los jueces no están obligados “a aplicar el mismo razonamiento a todos los casos que son aparentemente similares, pues basta que exista una diferencia razonable que distinga las causas, para que el resultado del litigio sea diverso”. En este sentido, si bien los jueces están vinculados a sus precedentes, conforme el principio *stare decisis*, de aquello no se sigue que separarse de sus criterios jurisprudenciales previos necesariamente implique la violación del derecho a la igualdad formal. Ello se aplica de manera

especial a aquellos casos en los que existen diferencias interpretativas que no corresponden ser dirimidas por la justicia constitucional.

5. En la causa bajo análisis, 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, derecho alegado por la accionante. 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.
6. Tampoco estoy de acuerdo en que el abordaje del caso se dé a través de una presunta violación al derecho a la igualdad formal, pues este derecho no fue alegado en la demanda de la acción extraordinaria de protección bajo análisis.
7. En este punto, cabe recordar que esta Corte ya ha señalado que, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que las transgresiones normativas tengan trascendencia constitucional. En el caso *subjudice*, los cargos de la accionante se orientan a refutar la errónea interpretación de la aplicación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado por parte de la Sala impugnada, lo que en conjunto con el punto (ii) de este voto demuestra una disparidad de criterios interpretativos entre los diversos órganos jurisdiccionales con relación a la normativa de carácter infra constitucional acusada.
8. Adicionalmente, 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 no habilita a esta magistratura, que ejerce jurisdicción constitucional, a analizar problemas correspondientes a la vía ordinaria. 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.
9. 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 983-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 11:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL