

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – Quito, D.M., 05 de agosto de 2021.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce y Agustín Grijalva Jiménez; de conformidad con el sorteo realizado el 07 de julio de 2021, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, **AVOCA** conocimiento de la causa **No. 1359-21-EP, acción extraordinaria de protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 17 de julio de 2018, Hernán Patricio Mieles Velásquez presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la directora nacional de recursos de revisión de la Contraloría General del Estado (“**Contraloría**”) y el Procurador General del Estado. Dicha causa se identificó con el Nro. 17811-2018-00967, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante “**el TDCA**”).
2. El 28 de enero de 2020, el TDCA aceptó la demanda planteada, por cuanto, a su juicio, la Contraloría habría actuado sin competencia en razón del tiempo¹ y, por tanto, declaró la nulidad del Oficio No. 11457-DNRR de 03 de abril de 2018, notificado al actor, el 10 de abril de 2018. Acto administrativo que habría negado el recurso de revisión presentado en contra de la resolución No. 8721 de 16 de octubre de 2016. Como consecuencia, se dejó sin efecto la determinación de la responsabilidad civil culposa en contra del actor². En contra de esta decisión, la Contraloría interpuso recursos horizontales de aclaración y ampliación. Mediante auto de 07 de febrero de 2020, el TDCA negó dichos pedidos.
3. La Contraloría, a través de escrito de 15 de junio de 2020, interpuso recurso extraordinario de casación. En auto de 02 de septiembre de 2020, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso

¹ El TDCA indicó en el acápite 8.3. de su resolución lo siguiente: “*Así tenemos que la resolución No. 8721 de determinación de responsabilidad civil culposa al hoy accionante fue emitida el 12 de octubre de 2016 y notificada el 9 de enero de 2017, según la razón de notificación (fs. 25), por lo que en el caso sub iudice es claro que desde la fecha de los actos auditados hasta la notificación de la responsabilidad solidaria, derivada de su acción de control, han transcurrido con exceso no solo los cinco años que señalaba el texto vigente del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que tenía la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre la determinación de responsabilidades, toda vez que al tenor de la regla 20 del artículo 7 del Código Civil fue bajo el imperio de esa norma que el término empezó a correr; sino incluso los siete años que señala la norma reformada y vigente.- De esta manera el Tribunal verifica que en el presente caso se ha configurado la caducidad de la facultad determinadora del ente de control.-*”

² La Contraloría General del Estado realizó el examen especial No. DA3-0064-2011, practicado al incremento a la masa salarial de los trabajadores de PETROPRODUCCIÓN, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 30 de septiembre 2009. Como resultado de dicho examen, el 18 de octubre de 2012, se predeterminó en contra del actor una responsabilidad civil o glosa solidaria No. 161-DAPAYF de 18 de octubre de 2012, por el valor de USD 1.281.657,68, por cuanto: “...ejecutaron las operaciones financieras relativas a los incrementos de la masa salarial previstos en la cláusula trigésima primera del Contrato Colectivo sin efectuar el control previo a la gestión económica financiera de PETROPRODUCCIÓN, toda vez que, los reconocimientos remunerativos se realizaron en porcentajes diferentes a los establecidos por la SENRES”. Posteriormente, en Resolución No. 8721 de 12 de octubre de 2016, se confirmó esa responsabilidad civil solidaria, misma que, fuese notificada el 09 de enero de 2017. El 13 de febrero de 2017, dentro del plazo legal de sesenta días, el actor presentó recurso de revisión contra la Resolución 8721, misma que, fuese negada mediante Oficio No. 11457-DNRR de 03 de abril de 2018, suscrito por la Directora Nacional de Recursos de Revisión, donde manifestó que: “...no procede el Recurso de Revisión interpuesto en razón de haberse radicado la competencia en el citado Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo...” dado que, otro de los glosados anteriormente ya habría interpuesto una demanda.

Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió el recurso de casación con fundamento en la causales segunda y quinta³ del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).

4. Mediante sentencia de 21 de abril de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala**”) rechazó⁴ el recurso de casación interpuesto por la Contraloría y consecuentemente no casó la sentencia de instancia. Dicha decisión se notificó el mismo día.

5. Finalmente, el 18 de mayo de 2021, la abogada María Lorena Figueroa Costa en calidad de directora nacional de patrocinio de la Contraloría y delegada de la Contralora General del Estado, subrogante, (en adelante “**la entidad accionante**” o “**la Contraloría**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 21 de abril de 2021.

II. Requisitos (Objeto)

6. La Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) en sus artículos 94 y 437 numeral 1, respectivamente, determinan que: “*la [AEP] procederá contra sentencias o autos definitivos*” y “*para su admisión, es necesario*” “*que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas*”. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) en su artículo 58 indica que: “*[T]iene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia*”. [Énfasis añadido.]

7. En el caso bajo análisis, se observa que la entidad accionante identifica como objeto de la acción extraordinaria de protección la sentencia de **21 de abril de 2021** emitida por la **Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**. Dicha decisión cumple con los presupuestos de objeto conforme lo determinado en los artículos 94, 437.1 de la CRE y 58 de la LOGJCC.

III. Oportunidad

8. El artículo 60 de la LOGJCC dispone que: “*el término máximo para la interposición de la acción será de veinte días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte...*”, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) que dice: “*el término de veinte días (...) se contará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional o del debido proceso se encuentre ejecutoriada*”.

³ Art. 268 del COGEP. - Casos. “*El recurso de casación procederá en los siguientes casos: (...) 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. (...) 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*”.

⁴ En relación a los cargos acusados por la Contraloría: el caso segundo del artículo 268 del COGEP, se acusó que la sentencia impugnada no cumple con el requisito de motivación; y, con cargo al caso quinto del artículo 268 ibidem, se invocó los yerros de falta de aplicación del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, indebida aplicación del artículo 28 del Reglamento de Responsabilidades y errónea interpretación del artículo 71 de la LOGCE. La Sala Nacional en el análisis del quinto cargo verificó que en el presente caso se ha configurado la caducidad de la facultad determinadora del ente de control. Por otro lado, respecto al cargo segundo indicó que: “*el hecho de que la parte motiva de la sentencia no coincida con el criterio de la entidad recurrente o no satisfaga sus intereses procesales, no es proposición suficiente para que el yerro previsto en el caso segundo del artículo 268 del COGEP pueda progresar, en tal virtud, al no configurarse el cargo acusado, el mismo deviene en improcedente*”.

9. En el presente asunto, la acción extraordinaria de protección fue presentada el **18 de mayo de 2021** y, la decisión que puso fin al proceso fue la sentencia emitida y notificada el **21 de abril de 2021**. Dicha decisión se ejecutorió por el ministerio de ley. Por tanto, se observa que la acción fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60 y 61 numeral 2 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 46 de la CRSPCCC.

IV. Requisitos Formales

10. De la lectura de la demanda, se verifica que ésta cumple con los requisitos formales para considerarla completa de acuerdo con los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

V. Pretensiones y fundamentos

11. La entidad accionante en su demanda indica que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82) y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.I), de la Constitución de la República.

12. La Contraloría realiza una narración de los antecedentes que dieron origen al proceso contencioso administrativo, transcribe parcialmente las decisiones de instancia y la decisión impugnada. Efectúa una relación circunstanciada de los argumentos propuestos con la causal segunda del artículo 268 del COGEP, indicando que en el recurso de casación acusó que la sentencia del TDCA, incumplió con el requisito de motivación. Con relación a la causal quinta del artículo 268 del COGEP, indica que, acusó la falta de aplicación del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”) y la errónea interpretación del artículo 71 *ibidem*.

13. Con lo anterior, la Contraloría en el punto 7.4. de su demanda, transcribe los numerales 2.2. “Delimitación del problema jurídico a resolver” y el acápite III “Análisis” de la sentencia impugnada y, afirma que: *“Tal como se indicó en el numeral 7.4, la Sala (...) emitió su fallo (...) en la que se evidencia palmariamente la vulneración al principio constitucional del derecho a la seguridad jurídica, lo que además, conlleva a una ausencia de motivación del fallo casacional y del fallo de instancia (...). El fallo, en lo relacionado con la impugnación del Oficio No. 11457-DNRR de 3 de abril de 2018 (de negativa de recurso de revisión) se fundamenta en el artículo 28 del Reglamento de Responsabilidades, que es una norma de carácter 'reglamentario' otorgándole a dicho artículo supremacía jerárquica por sobre el artículo 64 de la LOCGE; es decir, sobre una disposición de ley orgánica; lo que evidentemente genera que se inobserve el orden jerárquico de aplicación de las normas señalado (sic.) en nuestra Carta Magna, específicamente en el artículo 425, artículo que además establece de manera 'expresa' que en el caso de conflicto entre normas de distintas jerarquía, los jueces y demás autoridades deberán resolver, mandatoriamente (sic.) la aplicación de la norma jerárquica superior”*.

14. La entidad indica: *“Resulta incomprensible entonces, que el Tribunal de instancia haya señalado que: '5.3.- (...) respecto a lo cual el tribunal efectúa análisis: Si bien el numeral 1 del artículo 64 de la LOCGE señala que no procede el recurso de revisión cuando la causa estuviere en conocimiento de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, el artículo 28 del Reglamento de Responsabilidades, determina 'Art. 28.- Recurso de revisión. – (...) y, que esta posición violatoria al derecho a la seguridad jurídica, considerando lo dispuesto en la Constitución en su artículo 425 relacionada con el orden jerárquico de aplicación de las normas (...) haya sido secundada por la Sala cuando esta última señala '3.8.- El artículo 64 numeral 1 de la [LOCGE] establece que no procederá el recurso de revisión (...) en los casos previstos en el Art. 64 de la Ley ibídem, no procede la concesión del recurso únicamente respecto del o los accionantes, sin embargo, procede en cuanto a los otros sujetos de responsabilidad solidarios (...)”*.

15. Luego, la Contraloría afirma que: *“De igual manera, se violenta el derecho constitucional a la seguridad jurídica, (...) cuando la CGE fundamentada en el artículo 62 de su Ley Orgánica, hizo notorio que el texto de dicha norma diáfamanamente establece 'Efecto del otorgamiento del recurso' y que en el caso en análisis no existía tal providencia, ni dentro ni fuera del plazo establecido en la ley para emitirla; sino, únicamente el oficio de negativa a trámite del recurso de revisión planteado por el accionante; lo cual generó, como efecto jurídico que la resolución original No. 8721 de 12 de octubre de 2016, que confirmó la determinación de responsabilidad civil en contra del accionante, quedó en firme al no ser impugnada judicialmente dentro del plazo que concede la ley para hacerlo y, por lo tanto, el Tribunal debió ratificar su legalidad; sin embargo éste entró en análisis”.*

16. Finalmente, la Contraloría solicita como pretensión que se acepte la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración a la seguridad jurídica y como medida de reparación dejar sin efecto la sentencia impugnada y retrotraer el proceso judicial hasta el momento anterior y que otra Sala de la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de casación.

VI. Examen de admisibilidad

17. El artículo 62 de la LOGJCC contiene los requisitos de admisibilidad que la Sala de Admisión debe solventar para admitir – o denegar – a trámite la acción extraordinaria de protección, dentro los cuales se analizarán los siguientes:

18. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, tres elementos que se identifican a continuación:

“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 LOGJCC).

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 LOGJCC) 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 LOGJCC)”⁵.

19. Se observa en los párrafos 12 a 15 *supra*, que, la Contraloría acusa que se vulnera su derecho constitucional a la seguridad jurídica, señalando acciones u omisiones imputables a las autoridades judiciales y, la correspondiente justificación jurídica en los términos señalados en el párrafo anterior. Sin embargo, dichas construcciones argumentativas se dirigen en cuestionar la aplicación de normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado como que *“inobserv[ó] el orden jerárquico de aplicación de las normas”* de los artículos 28 del Reglamento de Responsabilidades, 60, 62, 64 y 71 de la ley orgánica de dicha institución estatal.

20. Por otro lado, la Contraloría en el párrafo 13 *supra*, afirma que se transgrede su derecho a la seguridad jurídica, y, que esta transgresión, automáticamente, vulnera su debido proceso en la garantía de la motivación. Esta última afirmación, no contiene una base fáctica respecto a acciones u omisiones

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

de parte de la autoridad judicial accionada, cuya consecuencia habría vulnerado independientemente este derecho constitucional. Así mismo no se identifica la justificación jurídica en los términos detallados en el párrafo 18.3 *ut supra*.

21. En suma, al no evidenciarse el cumplimiento de una argumentación completa respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación conforme lo determinado en el “*párrafo 18.2 y 18.3*” de la sentencia No. 1967-14-EP/20, la entidad accionante incumple el requisito del numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC que exige: “*1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso*”.

22. Paralelamente, se observa que la entidad accionante respecto al derecho a la seguridad jurídica dirige su argumentación en la falta de aplicación o errónea aplicación de normas infraconstitucionales que fundamentaron su recurso de casación, pretendiendo que esta Corte Constitucional actúe como un tribunal de instancia. Esta situación hace que la demanda incumpla el requisito del numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC, que dice: “*4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley*”.

23. Finalmente, la acción extraordinaria de protección, conforme dispone el artículo 62 numeral 8 de la LOGJCC, debe tener relevancia para solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Este Tribunal observa que del contenido de la demanda no se desprende que al admitirla, permitiría alcanzar alguno de los citados objetivos.

VII. Decisión

24. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la demanda dentro de la **acción extraordinaria de protección** presentada dentro del caso **No. 1359-21-EP**.

25. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

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

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de la Sala de Admisión, de 5 de agosto de 2021.- **LO CERTIFICO.** -

Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN