Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 127-20-EP

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

SENTENCIA 127-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica en virtud de la sentencia de 23 de diciembre de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La Corte analiza los cargos de la entidad accionante, y al no encontrar vulneración alguna a la seguridad jurídica, desestima la acción presentada.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 7 de diciembre de 2017, la señora Amanda Pamela Aguilera Romero ("**actora**") presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la Resolución 8025 de 31 de mayo de 2016 y el Oficio 00434-DRR de 19 de julio de 2017, ambos actos emitidos por la Contraloría General del Estado ("**CGE**"). En estos, se le habría confirmado responsabilidad civil culposa por haber aprobado planillas de avance de obra sin que estas cumplan con especificaciones técnicas en el marco de un contrato entre OXIUMI S.A. y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas.[1] El proceso se signó con el número 09802-2017-01119, y su sustanciación recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas ("**TDCA**").

2. En sentencia de mayoría de 31 de enero de 2019, el TDCA resolvió aceptar la demanda planteada y, en consecuencia, declarar la nulidad de los actos impugnados.[2] En contra

[1] Las resoluciones fueron producto de un examen especial de "ingeniería a los procesos de contratación y ejecución de varios proyectos a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas" realizado por la Contraloría General del Estado. En el marco de este proceso, se confirmó la responsabilidad civil solidaria de la actora por USD 294 638,31.

[2] Al respecto, el TDCA concluyó que: "a criterio del Tribunal, la responsabilidad que recae en los administradores de contratos es en cuanto a la omisión de incumplir [sic] con sus labores administrativas en el seguimiento de los contratos, pues en el presente caso existe un fiscalizador encargado de velar por el cumplimiento de especificaciones técnicas, situación que no se puede trasladar al administrador del contrato, de lo contrario, y procurando seguir la línea argumentativa del órgano de control, significa que el administrador también debe realizar labor de fiscalizador, lo cual vuelve infructuosa las gestiones del segundo y vicia de ilógica la necesidad de su intervención en un proceso de obra civil, razón por la cual

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

de esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación. El conocimiento de este recurso correspondió a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala**").

3. En sentencia de 23 de diciembre de 2019, la Sala resolvió no casar la sentencia impugnada.[3]

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 21 de enero de 2020, la CGE (también, "**entidad accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra de la sentencia de 23 de diciembre de 2019 ("**decisión impugnada**"). Realizado el sorteo correspondiente el 4 de febrero de 2020, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

5. En auto de mayoría de 4 de junio de 2020, los jueces Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez admitieron a trámite la demanda. Por su parte, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín presentó su voto salvado. En virtud de haberse configurado un voto de mayoría, la causa se resorteó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. En el auto de mayoría, se solicitó un informe a la Sala respecto de la acción incoada en su contra.

6. El 26 de junio de 2020, la Sala presentó el informe de descargo solicitado.

7. El 30 de noviembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

---

este Tribunal encuentra que los fundamentos de la motivación del acto administrativo impugnado fueron apreciados en una dimensión equivocada, incurriendo esta parte de la resolución en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Entidad de control supuso que existía al tomar la decisión relativa a establecer la responsabilidad de la accionante […] al no haberse invitado o notificado a la hoy accionante para que sea partícipe de la diligencia de inspección o verificación in situ realizada a los trabajos ejecutados por el contratista, casi 2 años después de culminada la obra contratada, a la que sí asistió el equipo técnico de la entidad accionada y el fiscalizador de la obra, implica que ella fue privada de su derecho constitucional a la defensa en esa etapa del procedimiento administrativo, vulnerando así la garantía establecida en la letra a) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador".

[3] En su sentencia, la Sala explicó que: "Respecto de la falta de aplicación del artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, este Tribunal de Casación observa que en la sentencia impugnada a fojas 2096 del expediente se cita y analiza del artículo 121 reglamentario referido, por lo que claramente ha sido aplicado, y por tanto el error incurrido por el recurrente al alegar el vicio no puede ser subsanado en esta instancia de casación. Por otro lado, se observa que la ratio decidendi de la presente causa no está relacionada con lo dispuesto en los artículos 40, 44, 52 y 54 de la LOCGE, sino que gira en torno a determinar si la actora aprobó o no las planillas de avance de obra Nos. 2 y 3, lo cual ha quedado desvirtuado por los jueces distritales en su sentencia ya que concluyen que el soporte para el pago de las referidas planillas lo hizo el funcionario ordenador de pago, documentos de soporte que se encuentran a fojas 1869 y 1951 del cuaderno de instancia, y por cuya gestión efectivamente se ejecutó el pago, una vez que se habrían remitido los informes del fiscalizador del contrato".

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

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La entidad accionante, en su demanda, alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; a la seguridad jurídica, y a la tutela judicial efectiva.

10. La entidad accionante hace referencia a jurisprudencia de la Corte Constitucional que enfatiza en la relación entre seguridad jurídica y debido proceso, destacando que ambas son garantías complementarias para asegurar la supremacía de los derechos constitucionales en la toma de decisiones. Luego menciona que el tribunal no garantizó el cumplimiento de las normas jurídicas previas, claras y públicas, específicamente el artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, lo cual resultó en una interpretación errónea y una aplicación defectuosa de la normativa.

11. Además, se señala que esta interpretación incorrecta condujo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al no asegurar la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de los poderes del Estado a la Constitución y la ley.

12. Con ello, se concluye que, junto con la violación de la seguridad jurídica, también se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el tribunal no actuó diligentemente para alcanzar la justicia.

13. Con lo anterior, la CGE solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare la nulidad de la sentencia, así como que se retrotraiga el proceso al momento anterior a la emisión de dicha sentencia como medidas de reparación integral de los derechos vulnerados.

3.2. De la parte accionada

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

3.2.1. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

14. En cumplimiento de lo ordenado, mediante auto 4 de junio de 2020, la Sala presentó su informe de descargo respecto de la acción extraordinaria de protección que nos ocupa. Al respecto, manifestó que:

> La sentencia de 23 de diciembre de 2019, 13h06, fue dictada con la debida motivación, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en dicha sentencia; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los Jueces de la Corte Nacional de Justicia según lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos COGEP, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.

4. Análisis

15. Como ya ha establecido esta Corte, los problemas jurídicos en una sentencia de acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda.[4] En otras palabras, los cargos a analizarse en una acción extraordinaria de protección nacen de las acusaciones —respecto de la vulneración a derechos fundamentales— que la parte accionante dirige en su demanda respecto de la decisión impugnada.

16. Un argumento completo y claro se verifica, conforme lo dictaminó esta Magistratura en la sentencia 1967-14-EP/20, con la verificación, al menos, de (**i**) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (**ii**) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (**iii**) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma "directa e inmediata".[5]

4.1. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Ahora bien, de la revisión de la demanda objeto de esta acción, incluso mediante un esfuerzo razonable, no se verifica que los argumentos respecto de la tutela judicial

[4] Así lo ha mencionado esta Corte, por ejemplo en la sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16, "[e]n 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental".
[5] CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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

efectiva sean mínimamente completos y claros, por lo que no se formularán problemas jurídicos en torno a dicho cargo.

18. Por otro lado, esta Magistratura, mediante un esfuerzo razonable, encuentra que los argumentos presentados por la entidad accionante apuntan a controversias suscitadas con la aplicación de disposiciones legales como un generador de vulneraciones a la seguridad jurídica, y, como consecuencia, potencialmente se podría vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de normas y derechos de las partes.

19. Por lo anterior, siendo que esta Magistratura ya ha establecido que una vulneración a la seguridad jurídica debe tener impacto constitucional; es decir, que su transgresión, vulnere otro precepto constitucional, se atenderán a los cargos de debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas mediante el derecho a la seguridad jurídica, respondiendo a los argumentos de la CGE en el análisis del siguiente problema jurídico:

4.1.1. ¿Vulneró, la sentencia de 23 de diciembre de 2019, el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE?

20. Según lo prescrito en el artículo 82 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

21. Esta Corte ha afirmado que la seguridad jurídica otorga a las personas un marco normativo previsible, definido, estable y coherente, proporcionándoles una comprensión razonable de las reglas que serán aplicadas.[6] Es así como los poderes públicos tienen el deber de respetar rigurosamente el ordenamiento jurídico para asegurar al individuo que su situación legal no será alterada sino mediante procedimientos regulares establecidos previamente por una autoridad competente, evitando así la arbitrariedad. Además, como se mencionó antes, se ha precisado que cualquier vulneración al derecho a la seguridad jurídica debe tener un impacto constitucional, es decir, debe implicar la violación de otro principio constitucional.

22. Al respecto, la entidad accionante considera que la decisión impugnada vulnera la seguridad jurídica al haber aplicado de manera indebida el artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ("**RLOSNCP**").

[6] CCE, Sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20. Sentencia 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

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

23. Del análisis de la decisión impugnada se verifica que la Sala analizó el cargo de supuesta falta de aplicación del artículo 121 del RLOSNCP, y concluyó que: "[r]especto de la falta de aplicación del artículo 121 […] este Tribunal de Casación observa que en la sentencia impugnada […] se cita y analiza del artículo 121 reglamentario referido, por lo que claramente ha sido aplicado, y por tanto el error incurrido por el recurrente al alegar el vicio no puede ser subsanado en esta instancia de casación". Así, establece que:

> [E]ste Tribunal de Casación concuerda con lo dicho por los jueces de instancia en el sentido de que el artículo 121 del RLOSNCP ordena al administrador del contrato adoptar las medidas necesarias para evitar retrasos injustificados en la ejecución del contrato e imponer multas y sanciones si hubiere lugar a ello, pero de manera alguna ordena que el administrador del contrato sea también otro fiscalizador de la obra, y que deba nuevamente aprobar las planillas de avance de obra, cuya facultad compete al fiscalizador, siendo el administrador el encargado de canalizar la documentación e información que el fiscalizador aprueba y le envía para su propia gestión administrativa.

24. Así, la Sala consideró que los argumentos de la entidad accionante "deriva[n] necesariamente en la falta de motivación, siendo que el argumento de falta de motivación corresponde alegarlo en el caso 2 del artículo 268 del COGEP que no fue admitido a trámite". Por tales consideraciones, y en observancia de que la demanda casacional no cumplía con uno de los supuestos del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala decidió no casar la sentencia impugnada.

25. Por consiguiente, se observa que la Sala identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas que consideró pertinentes para resolver la acción subjetiva, incluyendo el artículo 121 del RLOSNCP, sin que exista una violación al ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya llevado a una afectación a la seguridad jurídica. Tampoco se verifica que, resultado de aquello, se haya vulnerado otro precepto constitucional. En tal virtud, esta Magistratura no encuentra vulneración a la seguridad jurídica por parte de la decisión de la Sala de 23 de diciembre de 2019.

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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **127-20-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

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

3. **Notifíquese** y **cúmplase**.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2024.05.08 13:53:31 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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