

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2024

CASO 2626-21-EP

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

SENTENCIA 2626-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no constatar que la inobservancia de los artículos 26 y 55 de la LOCGE se encontraban ligados a la afectación de preceptos constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de febrero de 2014, el señor Carlos Banderas Román (“**actor**”) presentó una acción subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) y de la Procuraduría General del Estado.¹ La causa fue signada con el número 17811-2014-0330 y sorteada al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCA**”).
2. El 12 de abril de 2018, el TDCA resolvió aceptar parcialmente la demanda y determinar que la CGE violó el derecho al debido proceso del señor Carlos Banderas Román durante

¹ Coaselsa S.A. fue una empresa camaronera constituida en julio de 1998 y uno de sus accionistas era la Fuerza Aérea Ecuatoriana. El 8 de marzo de 1999, Coaselsa S.A. celebró un contrato de préstamo con TAME. El contrato había sido aprobado por los miembros del directorio de TAME el 5 de marzo de 1999. La vigencia del contrato concluía el 8 de marzo de 2005. El actor fue presidente ejecutivo de TAME y habría concedido el préstamo a Coaselsa S.A. por el valor de USD 2 250 000 sin supuestamente haber realizado una proyección económica y sin exigir una garantía de cobro inmediato por el total del desembolso. La Contraloría General del Estado inició un examen especial a TAME por el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 30 de septiembre de 2003. El 4 de septiembre de 2006, la CGE emitió una glosa solidaria por la supuesta omisión referida que habría impedido recaudar los recursos desembolsados causando un perjuicio económico a TAME. El 21 de noviembre de 2007, la CGE confirmó la responsabilidad civil culposa solidaria por el valor de USD 1 462 500. Mediante resolución 0070 de 13 de abril de 2013 se puso fin al procedimiento administrativo. En su demanda, el actor impugnó la glosa de 4 de septiembre de 2006 y las resoluciones de 21 de noviembre de 2007 y 19 de abril de 2013 (“**resoluciones impugnadas**”) porque la Contraloría General del Estado no le habría notificado en su domicilio. El actor alegó que solo pudo conocer de las resoluciones mencionadas a partir del 15 de noviembre de 2013 y que, al haber omitido la notificación a la persona vinculada con los resultados de una determinación de responsabilidad civil culposa, no haberle hecho saber del inicio del examen especial y no haberle notificado con la glosa, es una causal de nulidad absoluta del procedimiento administrativo.

el examen especial y el proceso de determinación de responsabilidad civil.² El TDCA declaró la ilegalidad de las resoluciones impugnadas y dejó sin efecto la determinación de responsabilidad civil que pesaba sobre el actor. Inconforme con ello, la CGE interpuso recurso de casación.³

3. El 2 de septiembre de 2021, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”) negó el recurso de casación interpuesto por la CGE y no casó la sentencia del TDCA.⁴

1.1. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 1 de octubre de 2021, la CGE presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de septiembre de 2021.⁵
5. Esta acción fue admitida el 17 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. En el auto de admisión se dispuso que, en el término de diez días, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien mediante informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.

² El TDCA indicó que la glosa de 4 de septiembre de 2006 no estaba debidamente motivada. Además, mencionó que el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGCE**”) no puede ser entendido de forma aislada de las garantías del debido proceso, por lo que si la CGE da por aceptado que desconoce el domicilio de una persona para notificar por la prensa “está obligada a acreditar que realizó gestiones mínimamente aceptables para asumir el desconocimiento del domicilio, gestiones que no se han acreditado en juicio en cuyo expediente administrativo ni siquiera consta la publicación por la prensa de la glosa que se imputaba al actor, es decir, ni siquiera se ha atendido al mandato de la publicación que prevé el Art. 55 analizado”.

³ El 7 de agosto de 2020, el recurso de casación fue admitido por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sobre los artículos 26 de la LOGCE, en el modo de indebida aplicación, y del artículo 55 del mismo cuerpo legal, en el modo de errónea interpretación.

⁴ En lo principal, indicó que (i) el vicio acusado sobre el artículo 26 de la LOGCE es intrascendente y (ii) la interpretación que la sentencia recurrida le ha otorgado al artículo 55 de la LOGCE es correcta y por tanto el vicio acusado deviene en improcedente.

⁵ La entidad accionante indicó en los antecedentes del caso que existió un criterio errado por parte del TDCA sobre la aplicación de los artículos 26 y 55 de la LOGCE. Pese a ello, se evidencia que de la fundamentación del derecho vulnerado, la entidad accionante acusa cómo la Sala transgredió el derecho a la seguridad jurídica en la casación por lo que el análisis se circunscribirá únicamente a esta decisión, de conformidad con lo expuesto en el auto de admisión de 17 de diciembre de 2021.

6. El 7 de febrero de 2022, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.
7. El 27 de agosto de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la 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 vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La entidad accionante considera que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
10. La entidad accionante sostiene que no se aplicaron normas previas, claras y públicas porque la Sala debió casar la sentencia en lo relacionado al artículo 26 de la LOCGE,⁶ en lugar de indicar que este punto no era de importancia. Por otro lado, asevera que existió una errónea interpretación del artículo 55 de la LOCGE⁷ por parte de la Sala.

⁶ El art. 26 actualmente establece que: “Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de treinta días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata”. El mismo artículo, con reformas hasta el 11 de agosto de 2009, establecía: “[...] Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado y serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado y enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas”.

⁷ El art. 55 actualmente establece que: “Notificación de órdenes de reintegro, predeterminación de responsabilidad civil culposa, resoluciones y providencias.- La notificación de órdenes de reintegro, predeterminación, providencias y resoluciones de responsabilidad civil culposa, se harán en persona, o por boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto. En caso de desconocerse el domicilio, la notificación

- 11.** Finalmente, la entidad accionante pretende que: **(i)** se deje sin efecto la sentencia de 2 de septiembre de 2021, y **(ii)** se retrotraiga el proceso hasta antes de la emisión de la sentencia de casación.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 12.** El 7 de febrero de 2022, los jueces de la Sala presentaron un informe de descargo. En él, indicaron que la sentencia impugnada “se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron [...]”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 13.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes.⁸ Realizando un esfuerzo razonable, este Organismo analizará el argumento esgrimido en el párrafo 10, atendiendo a su base fáctica.⁹ La entidad accionante arguye que existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica porque existió una errónea interpretación de la Sala sobre el artículo 55 de la LOCGE y una inobservancia del artículo 26 de la LOCGE. En este sentido, para

se realizará por la prensa, en forma individual o colectiva, dicha publicación contendrá los nombres y apellidos de los involucrados, las funciones que hayan ejercido y el valor de la predeterminación de la responsabilidad civil culposa, o de las órdenes de reintegro. Cuando la notificación se produjere en persona o por boleta, el plazo previsto en el artículo 53 de esta Ley, se contará desde el día hábil siguiente, y si se efectuare por correo certificado, o correo legalmente autorizado, o por publicación por la prensa, ocho días después de la fecha de la guía de correo o de la publicación por la prensa. Las notificaciones de determinación de responsabilidad civil culposa, en el caso del recurso de revisión, se realizarán en el domicilio que para el efecto señale el interesado”. El art. 55, con reformas hasta el 11 de agosto de 2009, establecía: “Notificación de órdenes de reintegro, predeterminación de responsabilidad civil culposa, resoluciones y providencias.- La notificación de órdenes de reintegro, predeterminación, providencias y resoluciones de responsabilidad civil culposa, se harán en persona, o por boleta dejada en el domicilio del interesado, o por correo certificado o por correo legalmente autorizado, o en el casillero judicial que se hubiere señalado para el efecto. En caso de desconocerse el domicilio, la notificación se realizará por la prensa en forma individual o colectiva, dicha publicación contendrá los nombres y apellidos de los involucrados, las funciones que hayan ejercido y el valor de predeterminación de la responsabilidad civil culposa, o de las órdenes de reintegro. Cuando la notificación se produjere en persona o por boleta, el plazo previsto en el artículo 53 de esta Ley, se contará desde el día hábil siguiente, y si se efectuare por correo certificado, o correo legalmente autorizado, o por publicación por la prensa, ocho días después de la fecha de la guía de correo o de la publicación por la prensa. Las notificaciones de determinación de responsabilidad civil culposa, en el caso del recurso de revisión, se realizará en el domicilio que para el efecto señale el interesado”.

⁸ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 14 de diciembre de 2022, párr. 21

dar respuesta al argumento principal de la entidad accionante, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto la Sala inobservó los artículos 26 y 55 de la LOCGE?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por cuanto la Sala inobservó los artículos 26 y 55 de la LOCGE?

14. El artículo 82 de la CRE establece que: “[e]l 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”.
15. Sobre ello, la Corte Constitucional ha sostenido que el propósito de este derecho es “generar en los individuos la certeza de que su situación jurídica no será modificada por fuera de los cauces regulares previamente establecidos e imponiéndole a las autoridades competentes el deber de evitar la arbitrariedad”.¹⁰
16. En la sentencia 1763-12-EP/20, esta Magistratura precisó que:

[...] para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, [sic] el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal.¹¹

17. En el caso *in examine*, la entidad accionante indica que no se aplicaron normas previas, claras y públicas porque se inobservaron los artículos 26 y 55 de la LOCGE. A criterio de la CGE, del artículo 55 no se desprendía la obligación de agotar previamente gestiones para averiguar el domicilio del actor. Al respecto, se observa que, en la sentencia impugnada, la Sala examinó si hubo una errónea interpretación del artículo 55 de la LOCGE y la conclusión fue negativa.¹² En cuanto al artículo 26 de la LOCGE, la Sala

¹⁰ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹¹ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

¹² La Sala indicó que: “El Tribunal de instancia impone la obligación de justificar el desconocimiento del domicilio de los administrados a la Contraloría General del Estado, previo a disponer la notificación por la prensa puesto que este evento, el desconocimiento del domicilio, es el que da paso al precepto normativo instituido en el segundo inciso del artículo 55 de la LOCGE. Es lógico que, como se demuestra del expediente del proceso, la facultad que tiene Contraloría para proceder a la notificación por la prensa no supone la libre

manifestó que un vicio casacional acusado “debe revestir de significativa relevancia en la decisión del fallo; de tal manera que al aplicarse el mismo la decisión del fallo resultare distinta”. Al respecto, la Sala indicó que “la cita que consta en la sentencia recurrida del artículo 26 de la LOCGE es meramente referencial, y fue utilizad[a] por el Tribunal de instancia solamente para resaltar la importancia que tiene el tiempo en la sustanciación del procedimiento administrativo”. Finalmente, manifestó que:

De lo anterior se desprende que, independientemente del error incurrido por la sentencia recurrida al utilizar la norma que dicta 180 días cuando el plazo aplicable era un año, desde la fecha de la Orden de Trabajo hasta la aprobación del informe se cumplió con el plazo previsto en el artículo 26 de la LOCGE vigente a la fecha del examen, es decir, la aprobación del informe no superó el año desde que se emitió la Orden de Trabajo. **La potestad de Contraloría General del Estado para emitir su informe de auditoría gubernamental no estaba entonces caducada ni de la sentencia recurrida se concluye que dicha discusión haya constituido la ratio decidendi del fallo del Tribunal de instancia [...]** (Énfasis añadido).

18. Por tal motivo, decidió no casar la sentencia recurrida. De lo anterior, se advierte que la pretensión de la CGE es que esta Corte realice un control de legalidad y se pronuncie sobre las normas infraconstitucionales aplicables al caso, mas no la determinación de una afectación a uno o varios derechos constitucionales. Por ende, a criterio de esta Corte, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque no se constata que haya existido alguna inobservancia que haya provocado la afectación de derechos constitucionales, es decir la trascendencia constitucional; y, por otro lado, esta Corte no es competente para realizar el control de legalidad que pretende la entidad accionante.¹³
19. Finalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que no es de su competencia pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normativa infraconstitucional¹⁴ y que el control de legalidad es “ajen[o] al ámbito material de la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional de derechos constitucionales”.¹⁵

decisión de esta entidad para hacerlo, más aun cuando existen registros públicos que contienen toda la información del administrado a los que libremente podía acceder la Contraloría para ubicar la dirección del servidor auditado. El proceder de manera directa con la notificación por la prensa en este caso solo evidencia la falta de diligencia con la que actuó Contraloría General del Estado al haber omitido realizar la más mínima gestión para conocer con absoluta certeza el domicilio de quien debía ser notificado. En tal virtud, la conclusión a la que arribó la sentencia recurrida es correcto. No se ha otorgado por parte del Tribunal a quo un entendimiento extensivo de la norma como aduce la casacionista, sino que más bien se ha exigido que se respete el debido proceso, sin que aquello constituya la errónea interpretación acusada”.

¹³ En similar sentido se resolvió el caso 412-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párrs. 19-24.

¹⁴ CCE, sentencia 2086-15-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 30.

¹⁵ CCE, sentencia 2453-16-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 24.

6. 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.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de diciembre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL