

SENTENCIA

El despacho ha identificado que uno de los retos principales de la función judicial es la cercanía de los procesos con las personas que les dan existencia, la centralidad de las mismas y no de las normas y la institucionalidad que son sus instrumentos. Una de las formas para lograr estos objetivos es la sencillez del lenguaje, que no significa simpleza, sino al contrario comprensión.

Para lograr este fin, el despacho propone una metodología cercana y directa, que comprende el formular las preguntas: ¿quiénes?, ¿cuáles?, ¿qué? y, ¿cómo? adecuadas al aspecto a tratar, cuyas respuestas abordaran de forma precisa los hechos, las hipótesis y el derecho aplicable, evitando a la vez, transcripciones literales de argumentos, disposiciones normativas y otras fuentes.

¿Quiénes?

1. Esta pregunta es la primera en efectuarse, para establecer que en este proceso (así como en toda actividad estatal) la centralidad son las personas, su dignidad y derechos. No se pretende presentar la integralidad de su ser, ya que no es posible, sino únicamente aproximarnos a ellos/as a partir de su situación, opinión, requerimientos y necesidades conocidas procesalmente.

2. Nelson Bayardo López Melo, es una persona de 68 años de edad, jubilado del Ministerio de Educación, presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado, además, de la Procuraduría General del Estado.

3. Para facilitar la redacción y comprensión de esta sentencia, siempre con respeto a las personas e instituciones, desde este momento únicamente se llamará a los legitimados como Nelson, Contraloría y Procuraduría.

El proceso, un derecho y una garantía

4. Como un derecho, el proceso debe garantizar que las personas tengan voz, sean escuchadas, tratadas con igualdad, puedan

aceptar y disentir, demostrar lo que afirman y contradecir lo que disienten, en todo caso, deben recibir una respuesta razonable que, puedan o no compartir y, de ser así, les sea posible solicitar una revisión. Estos mínimos implican el contenido esencial del derecho al debido proceso.

5. Como una garantía, el proceso es un medio de aproximación a la justicia (artículo 169 de la Constitución) que, desde lo particular de cada persona y situación, implicará la identificación de consensos, la administración de diferencias, la generación de condiciones de vida digna, la protección frente a la inminencia o vulneración de derechos y, la reparación integral y efectiva.

6. En este proceso, Nelson presentó una demanda de acción de protección, que fue calificada convocando a audiencia y disponiendo la citación de la Contraloría y la Procuraduría. La audiencia inició el 20 de diciembre de 2023, fue suspendida para obtener información trascendente para el análisis de la situación propuesta, y se reanudó el 26 de diciembre del mismo año. En la audiencia, los partícipes del proceso tuvieron la libertad de desarrollar sus alegatos y las pruebas que consideraron les asisten, luego de lo que, se pronunció de forma oral la resolución, cuya fundamentación escrita en este momento se desarrolla.

¿Cuál es su voz?

7. Para esta sentencia la analogía de la voz, involucra la posición de los legitimados, sus necesidades, requerimientos y expectativas desde su individual situación. La adecuada identificación de su voz nos permitirá una motivación integral y comprensiva. En cada caso, se extraerá lo más relevante, a través de sus ideas fuerza.

Nelson

8. En la Contraloría, se iniciaron en su contra los trámites coactivos 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, en donde, pese a que señaló como medios de notificación los correos legalesconsultores49@gmail.com y nelson2588full@gmail.com no fue citado por estos medios, con las órdenes de pago de los títulos

de crédito que motivaron dichos trámites, impidiendo el ejercicio de su derecho a la defensa, respecto a acudir a una vía judicial para impugnarlos. Además, las razones de citación suscritas por la secretaria de dichos trámites fueron emitidas con una fecha anterior a la de emisión de las órdenes de pago. Conoció de esta vulneración de derechos al solicitar copias certificadas de estos trámites.

9. Estos hechos han vulnerados sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, por lo que, declarada esta violación, solicita que se deje sin efectos los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX y emita medidas de no repetición que eviten que estas vulneraciones vuelvan a suceder.

Contraloría

10. Al presentar su contestación de forma oral, se presentan los argumentos más importantes:

a. La Dirección Regional 9 de la Contraloría realizó un examen especial a los pagos por remuneraciones a favor del Prefecto y Viceprefecta Provincial, dietas y gastos de representación a los Concejeros, indemnizaciones a servidores y funcionarios por renunciaciones, casos de nepotismo; y, a los pagos obligatorios por Fondos de Reserva a favor de los empleados y trabajadores del Gobierno Provincial de Cotopaxi; por el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2007 y el 31 de diciembre de 2009. A base de este examen se predeterminó un pago indebido a varios servidores públicos, entre ellos el accionante (Nelson). El 15 de junio de 2022, la Dirección Nacional de Responsabilidades, resolvió una orden de reintegro de los valores determinados, a ser cancelados por los servidores públicos sujetos de este proceso administrativo, entre ellos el accionante. Al encontrarse en firme la resolución, dicha dirección dispuso a la Dirección Regional 9 de la Contraloría el inicio de los respectivos procesos administrativos de ejecución, para lo que, se emitieron los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, que el 25 de febrero de 2022 fueron notificados en persona a Nelson. Luego del trámite legal, el 14 de marzo de

2023 se emitieron las órdenes de pago de dichos títulos de crédito, que fueron citadas a través del correo electrónico nelson1955.full@gmail.com, que fue señalado por Nelson, el 17 de agosto de 2021, en su *"Declaración de responsabilidad por el uso de medios y servicios electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través de su portal web"* (desde ahora únicamente Declaración de uso de medios y servicios electrónicos). De acuerdo a su sistema tecnológico, estos correos/citaciones fueron leídos el 5 de julio de 2023.

b. En todos los procesos coactivos, alrededor de 1.500 expedientes, se realiza la citación de las órdenes de pago en los correos electrónicos fijados en las Declaraciones de uso de medios y servicios electrónicos, por lo que, si se acepta esta pretensión *"¿Cuántos procesos se van a caer a nivel nacional?"*

c. Respecto a la fecha de la razón de citación, existió un error por parte de secretaría al escribir la fecha 16 de enero de 2023; sin embargo, en la misma razón consta una sumilla con la fecha correcta: 16 de marzo de 2023 y, posteriormente, el 20 de marzo de 2023, se realizó un alcance a la razón subsanando este error.

d. En el momento oportuno, Nelson pudo presentar excepciones a la coactiva; sin embargo, no lo hizo.

A base de estas razones, concluye que no existieron vulneraciones a derechos constitucionales y solicita que se rechace la presente acción de protección.

¿Cuáles son los hechos?

11. Las afirmaciones de cada persona asistida del proceso, deben acreditarse a través de hechos concordantes y posibles, esta labor se realiza por medio de pruebas técnicas que tengan eficacia jurídica. Los hechos demostrados construirán una verdad procesal que será la base del análisis y la decisión. Lo importante del rol y aporte de cada partícipe del proceso, es acercar, en la mayor medida posible, la verdad procesal a la situación vital de las personas.

12. Una expresión técnica del proceso involucra identificar los hechos realmente debatidos, para concentrar el análisis en los mismos, para este fin, es necesario determinar cuáles fueron los aceptados expresa o tácitamente. En esta función el despacho identifica los siguientes hechos no controvertidos, aclarando que, por la naturaleza de este proceso (acción de protección), se obviarán especificidades administrativas que no se encuentran en discusión o son intrascendentes al análisis de fondo

i. La Contraloría (se utilizará el genérico de la institución, sin perjuicio de que fueron distintos departamentos) realizó un examen especial al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, que predeterminó responsabilidades pecuniarias a Nelson, como ex funcionario de dicha institución.

ii. El 15 de junio de 2012, la Contraloría resolvió una orden de reintegro de los valores determinados.

iii. Al encontrarse en firme la resolución, la Contraloría inicio procesos administrativos de ejecución (o procedimientos coactivos), para lo que, emitió los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, que el 25 de febrero de 2022 fueron notificados en persona a Nelson.

iv. El 7 de febrero de 2023, Nelson presentó un escrito ante el Director Provincial de la Contraloría General del Estado de Cotopaxi, respecto a los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, en el que, independientemente de su contenido, por el tipo de acción que se sustancia, señaló como medios de notificación los correos legalesconsultores49@gmail.com y nelson2588full@gmail.com

v. El 9 de marzo de 2023, la Contraloría dió contestación al escrito determinado en el punto anterior, notificando a Nelson a los correos legalesconsultores49@gmail.com y nelson2588full@gmail.com

vi. El 14 de marzo de 2023 se emitieron las órdenes de pago de dichos títulos de crédito, que la secretaría certifica haberlas citado a Nelson.

vii. La secretaría en estos procesos de ejecución sentó una razón en la que consta que la fecha en la que se realizó la citación de las órdenes de pago fue el 16 de enero de 2023 (fecha previa a la emisión de las órdenes de pago); pero, el 20 de marzo de 2023, realizó un alcance a la razón subsanando este error, estableciendo que la fecha de citación fue el 16 de marzo de 2023.

viii. Las órdenes de pago fueron citadas a Nelson a través del correo electrónico nelson1955.full@gmail.com. Este correo fue señalado por Nelson, el 17 de agosto de 2021, en su Declaración de uso de medios y servicios electrónicos.

Es necesario aclarar que este último hecho no fue un acuerdo probatorio, fue solicitado por esta unidad judicial a la Contraloría, institución que, a través de la Dirección Nacional de Tecnología de la Información y Comunicaciones, certificó esta forma de citación y, además, que estas citaciones fueron leídas el 5 de julio de 2023.^[1]

En tal virtud, no existieron hechos que realmente se hayan encontrado en controversia, sino una diferente interpretación de los mismos y su valoración jurídica. Simplificadamente, Nelson afirma que no fue citado con las órdenes de pago, en los medios por él señalados de forma previa y, la Contraloría, sin contradecir esta afirmación, sostiene que lo citó a través del correo electrónico señalado en una declaración obligatoria para los servidores públicos, que Nelson la realizó el 17 de agosto de 2021.

Análisis

13. En este punto se analizará jurídicamente los hechos conocidos en esta garantía. Se buscará, asertiva y concretamente, responder a las posiciones e hipótesis de los legitimados.

¿Los hechos propuestos son una cuestión de mera legalidad, susceptibles de tutela en el sistema ordinario de administración de justicia?

14. Esta pregunta debe ser respondida, porque fue un fundamento implícito de la Contraloría. El artículo 88 de la Constitución establece que la acción de protección "*tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales (...)*", empero, en la aplicación de esta garantía jurisdiccional una de las interrogantes estructurales de su vigencia ha sido, cómo diferenciar cuándo un derecho debe ser protegido a través del sistema ordinario legal y cuándo en el constitucional.

15. Desde la jurisprudencia constitucional establecida en la sentencia No 001-16-PJO-CC, emitida en el caso No. 0530-10-JP, que recoge el criterio histórico de la Corte Constitucional respecto de la acción de protección, se estableció en sus razonamientos los siguientes estándares: **(i)** la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo; **(ii)** la dimensión constitucional de un derecho es aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujeto de derechos, por lo que, si se trata de una vulneración que ataca a otra dimensión legal, que no tiene relación directa con la dignidad de las personas, por ejemplo las de índole patrimonial, se deberán contar con otros mecanismos jurisdiccionales que permitan resolver adecuadamente sobre la vulneración del derecho en la justicia ordinaria; **(iii)** el legislador al emitir el texto del artículo 40 numeral 3 de la LOGJCC, de ninguna manera considera a la acción de protección como una garantía jurisdiccional de carácter residual; **(iv)** cuando se desprende de la comprobación de los hechos que existe una vulneración directa de derechos constitucionales, se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección. En cambio, cuando lo que se pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una

vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por vías judiciales.

16. A base de estos razonamientos se generó la siguiente jurisprudencia vinculante:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

17. Por estos estándares vinculantes de orden jurisprudencial, que han sido ratificados en una línea jurisprudencial sostenida, no es posible concluir *a priori* que el asunto propuesto en una acción constitucional debe ser tratado ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que, se analizará si existió una vulneración de derechos.

¿Se vulneró el derecho al debido proceso de Nelson, en la garantía del derecho a la defensa?

18. Los hechos indican con claridad que, el 7 de febrero de 2023, Nelson presentó un escrito ante la Contraloría respecto a los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, en el que, señaló como medios de notificación los correos legalesconsultores49@gmail.com y nelson2588full@gmail.com; 2 días después, el 9 de marzo de 2023, la Contraloría emitió una respuesta que fue notificada en dichos correos; sin embargo, el 16 de marzo de 2023, realizó una citación con las órdenes de pago, derivadas de dichos títulos, en el correo electrónico nelson1955.full@gmail.com; medio señalado por Nelson, hace más de 2 años (17 de agosto de 2021), en su Declaración de uso de medios y servicios electrónicos. Cabe anotar que, conforme el sistema informático de la Contraloría, Nelson revisó este correo el

5 de julio de 2023, aproximadamente, 4 meses después de su remisión. Nelson afirma, que esta situación, lo privó de su derecho a impugnar en vía administrativo-judicial dichas órdenes de pago. Contraloría no cuestiona haber realizado la citación en el correo en mención (nelson1955.full@gmail.com), al contrario, defiende esta forma de citación, que refiere realizar en todos los procesos en igual circunstancia.

19. Determinado este contexto, es necesario analizar que, constitucionalmente se ha reconocido al debido proceso como el "*axioma madre*", el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar (sentencia No. 011-09-SEP-CC, Corte Constitucional para el periodo de transición).

20. Que:

constituye un mínimo de presupuestos y condiciones que deben ser observados y fielmente cumplidos durante la tramitación de un procedimiento, para así asegurar las condiciones mínimas para la defensa y seguridad jurídica de las partes durante todo el transcurso del proceso hasta la obtención de una decisión adecuadamente motivada y fundada en derecho (sentencia N° 131-15-SEP-CC, Corte Constitucional)

21. Centrándonos, en uno de los pilares del debido proceso, el derecho a la defensa, éste tiene una manifestación primaria en un proceso, como es la citación, ya que permite el imprescindible conocimiento de las actuaciones o disposiciones que vinculan derechos, obligaciones o intereses para las personas partícipes del proceso.

22. Respecto a la citación, la Corte Constitucional ha analizado que:

*[...] dentro del derecho a la defensa se encuentran [...], distintas garantías, entre ellas, la de contar con el tiempo y los medios para la preparación de la defensa así como, la de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; es en virtud de ello, que **la citación representa un acto procesal de gran relevancia***

pues tiene por objetivo informar a una persona sobre su participación en un proceso judicial o administrativo a fin de que pueda ejercer su defensa en el marco de las garantías constitucionales establecidas (sentencia No. 214-15-SEP-CC) Lo resaltado corresponde al presente

23. De forma reciente y específica, los actuales miembros de la Corte Constitucional han reiterado su énfasis en *“señalar la importancia de la solemnidad sustancial de la citación en todo proceso judicial con el fin de que se garantice el ejercicio del derecho a la defensa, en todas las etapas del proceso”* (sentencia No. 2791-17-EP/23)

24. Es importante anotar que, se ha debatido si estas garantías están dirigidas únicamente a procesos judiciales, más aún, solo a los de tipo penal; al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que: *“las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas”* (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá) refiriéndose a las garantías judiciales, reconocidas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

25. En sentido concreto, este despacho judicial realizando un esfuerzo razonable, no encuentra una justificación para que la Contraloría haya citado un acto trascendente a una persona que es sujeto de un proceso administrativo, exclusivamente en un correo genérico, señalado hace más de 2 años, en una declaración cuyo formato es único y de adhesión obligatoria; excluyendo los medios específicos señalados en los trámites en ejecución, a los que ya notificaba antes y siguió notificando después de esta citación. Este despacho judicial, no cuestiona que la Contraloría realice comunicaciones en el correo determinado por servidores/as públicos/as en la *Declaración de Responsabilidad por el Uso de Medios y Servicios Electrónicos que la Contraloría General del Estado provee a través de su portal web*, sino el hecho de que, inexplicablemente, prescinda de citar/notificar en los señalados en los procesos administrativos concretos.

26. Esta omisión de la Contraloría, afecta el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, en su esfera primaria, que implica el conocimiento de una actuación o disposición procesal, que permita el ejercicio subsecuente de facultades y derechos.

27. Por el principio de interdependencia de derechos, la afectación a uno genera la afectación de muchos más; sin embargo, el despacho judicial valora que, la vulneración antes analizada es la central, para la determinación de una reparación, sin que sea necesario, reiterar en argumentos aplicables, en similares términos, a otros derechos.

¿Cómo reparar los derechos vulnerados?

28. El artículo 86.3 de la Constitución establece que

en caso de constatarse la vulneración de derechos, [se] deberá declararla, ordenar la reparación integral material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias que deban cumplirse

29. El artículo 18 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que:

La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación

30. De esta forma se reconoce el principio doctrinal denominado *restitutio in integrum*, que entiende que:

la naturaleza de las afectaciones derivadas de una transgresión de un derecho constitucional debe ser interpretada de manera profunda, con lo cual no implica limitadamente el solo reconocimiento de la restitución del goce del derecho, ya que el restablecimiento debe comprender un goce material para que se ajuste a una reparación

adecuada, debe desplegarse el derecho a los hechos. Entonces, es la naturaleza del conflicto y el tipo de afectaciones las que determinan las formas y alcances de la reparación integral [debiendo existir un] equilibrio entre la afectación generada a los derechos y las medidas adoptadas en la decisión de reparación integral (Pamela Aguirre Castro y Pablo Alarcón Peña, "El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional", FORO Revista de Derecho, No. 30)

31. Por lo que, en una relación de causalidad, las vulneraciones de derechos identificadas, motivarán medidas de reparación integral, que para evitar redundancia serán determinadas, especificadas y moduladas en la parte resolutive de la sentencia.

32. Adicionalmente, como se lo refirió en la audiencia, esta unidad judicial debe hacer referencia a que los abogados patrocinadores de la Contraloría, concedores, por su profesionalidad, especialidad y pertenencia a la institución, que las facultades de un servidor público pueden ser realizadas mientras se encuentran en ejercicio de sus labores, y se suspenden en periodos de licencia o vacación, solicitaron una comparecencia telemática con el argumento de que, en la fecha de reanudación de la audiencia estarían en uso de sus vacaciones; comparecencia que fue impugnada por la defensa técnica del legitimado activo. Este escenario motivó un pronunciamiento jurisdiccional en la audiencia, que advirtió el avance de la audiencia hasta el momento (alegato inicial y fase probatoria), la participación previa de los abogados, la autorización escrita que les fue concedida, para ponderar el conocimiento de los hechos analizados en esta acción y una resolución célere y eficaz; basado en lo que, se continuó con la audiencia, con la participación de los abogados de la Contraloría; sin embargo; esta situación no puede ser inadvertida, y debe motivar un llamado de atención a la institución pública accionada y a los funcionarios que la representan en el campo forense.

Decisión

33. Por los razonamientos efectuados, este órgano jurisdiccional en funciones constitucionales, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, declara vulnerado el derecho constitucional al debido proceso del señor Nelson Bayardo López Melo, por la Contraloría General del Estado, en consecuencia, se disponen las siguientes medidas de reparación:

1. Se deja sin efecto las citaciones de las órdenes de pago de los títulos de crédito 1027-2022-DPCPX y 1048-2022-DPCPX, realizadas el 16 de marzo de 2023; así como, todo acto de ejecución posterior a las mismas.

2. Como medida de no repetición, la Contraloría General del Estado publicará en su página web institucional la presente sentencia, por un periodo de 3 meses; con el objeto de informar a la ciudadanía que en todos los procesos de conocimiento, ejecución o coactivos, dicha institución está en la obligación de citar/notificar todas las actuaciones procesales en los medios designados específicamente; sin perjuicio de, además realizar estas comunicaciones por otros medios previstos en la ley.

3. Conforme lo prevé el artículo 25.1 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada la presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional.

-
1. [^] *La información que sostiene estos hechos, fue obtenida principalmente de las copias certificadas de los procesos coactivos presentados por la Contraloría; sin embargo, es necesario anotar que dichas copias no tienen un orden cronológico, ni foliatura, por lo que, constan en el proceso, en la forma en la que fueron presentadas*