



SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICION:

Doctor Carlos Pólit Faggioni, en mi calidad de representante legal de la Contraloría General del Estado, como lo justifico con el instrumento certificado que acompaño, de conformidad con lo establecido en el Art. 94 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los Arts. 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, publicada en el Registro Oficial suplemento N° 52 de 22 de octubre de 2009, comparezco ante ustedes y deduzco la presente acción extraordinaria de protección en los términos siguientes:

I

Mis nombres son los indicados en el acápite anterior y comparezco al tenor del Art. 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en calidad de Contralor General del Estado, entidad demandada dentro del caso que da origen a la presente causa.

II

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos el 3 de agosto de 2012, las 9h02, en la causa N° 393-2012, acción de protección propuesta por el señor René Orlando Greff Cerda en contra del organismo superior de control, causa que la conoció con motivo del recurso de apelación de la sentencia dictada por el Juez Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Sucumbíos el 12 de julio de 2012, las 17h15.

Con las copias de los fallos dictados en los procesos números 335-2012 y 393-2012 demuestro que la sentencia, objeto de la presente acción, se encuentra ejecutoriada y que están agotados todos los medios procesales de impugnación ante la jurisdicción constitucional.

III

La sentencia de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos dictada en la causa N° 393-2012, juez ponente doctor Luis Legña Zambrano, vulnera el debido proceso mediante acciones y omisiones en que los señores Jueces incurrieron al momento de expedirla, sin que por el carácter de pronunciamiento de definitiva instancia haya sido factible contrarrestarlas, pero que efectivamente violan los siguientes derechos que la Constitución de la República garantiza a las partes de cualquier proceso:

1. Derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la entidad como parte procesal, sin que deba quedar en la indefensión, conforme el Art. 75; f

2. Derecho a la defensa, por cuanto se ha vulnerado las garantías consignadas en el Art. 76.7, literal a);
3. Derecho a que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas conforme el Art. 76.7 literal l);
4. Derecho a la seguridad jurídica, consagrado por el Art. 82.

IV

ANTECEDENTES

La Contraloría General del Estado, en ejercicio de la competencia constitucional de control de la utilización de los recursos y los logros alcanzados por las entidades públicas –Art. 211- realizó el examen especial de ingeniería a los convenios suscritos por Petroecuador con Municipios, Consejos Provinciales y otros beneficiarios incluido el Convenio 2007-05 celebrado entre Petroecuador y el Gobierno Provincial de Sucumbios para la dotación de seis plantas potabilizadoras de agua, los seis contratos para la provisión y arranque del sistema de agua potable en las comunidades Los Laureles, Juan Montalvo, Virgen del Rosario, Primero de Mayo, Nueva Oriental y El Granito , el contrato de fiscalización N° 294 PS GPS 2007 y la contratación complementaria financiada por el Consejo Provincial para construir las redes de distribución, cerramientos y el componente eléctrico a cargo de Petroecuador, en el período comprendido entre el 11 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010.

El informe de examen especial antes aludido fue aprobado y emitido el 1 de septiembre de 2011 con el N° DIAPA-043-2010.

Posteriormente, el organismo técnico de control, en ejercicio de la competencia constitucional de determinación de responsabilidades administrativas culposas – Art. 212.2-, el 14 de noviembre de 2011 a través del oficio N° 0037-DIAPA-RA de 10 de los mismos mes y año, notificó al señor René Orlando Grefa Cerda la responsabilidad administrativa formulada en su contra, en calidad de Prefecto Provincial de Sucumbíos, por cuanto los plazos de los contratos de obra y fiscalización contratados se encuentran vencidos, y los sistemas de agua potable no han sido concluidos.

Cabe puntualizar que previo a la notificación personal con la responsabilidad administrativa culposa establecida en contra del señor René Orlando Grefa Cerda, por su condición de Prefecto Provincial de Sucumbíos y para que ponga en conocimiento del Consejo, mediante oficio N° 18226 de 1 de noviembre de 2011 le fueron comunicadas las predeterminaciones de responsabilidades administrativas y civiles en contra de varios servidores de esa entidad, incluidas las formuladas en su contra.

El 19 de junio de 2012 fue expedida la Resolución N° 1051 que confirmó la responsabilidad administrativa culposa contenida en el oficio N° 0037-DIAPA-RA de 10 de noviembre de 2011, la sanción de multa de 5 280 USD y destitución del cargo de Prefecto Provincial de Sucumbíos.

Este acto administrativo se sustenta en la competencia de la entidad para determinar responsabilidades administrativas a consecuencia del ejercicio de funciones públicas y aplicación del procedimiento administrativo reglado –debido proceso- señalado por el CAPITULO 5 DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES de la Ley Orgánica de la

Contraloría General del Estado, en especial los artículos 40, 45, 46, 48, 51 y 77.1 literal a) del mismo cuerpo normativo.

Mediante acción jurisdiccional de protección el señor René Orlando Grefa Cerda impugnó la responsabilidad administrativa establecida en su contra, a fin de que se deje sin efecto la Resolución N° 1051 de 19 de junio de 2012, pero el Juez Segundo de la Familia, Niñez y Adolescencia de Sucumbíos en sentencia dictada el 12 de julio del 2012 negó dicha acción de protección.

El señor René Orlando Grefa Cerda apeló de la sentencia para ante la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, cuerpo colegiado que a base de consideraciones legales inaplicables e improcedentes en materia jurisdiccional constitucional, con evidente vulneración de las garantías de la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la entidad, pues las consideraciones del pronunciamiento la dejan en indefensión; del debido proceso porque no se ha garantizado los derechos de la Contraloría como parte procesal, porque la motivación es inadmisibles y artificial al sustentarse en análisis de legalidad; y, de la seguridad jurídica porque no se respeta la Constitución ni las normas jurídicas previas que, con claridad regulan la determinación de responsabilidades administrativas por la Contraloría General del Estado, a consecuencia del ejercicio de funciones públicas.

En un pronunciamiento impropio, el 3 de agosto de 2012 Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, aceptó el recurso de apelación, concedió la acción de protección con suspensión de la ejecución de la Resolución N° 1051 de 19 de junio de 2012 "...hasta cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelva lo que en derecho corresponda..."

V

VULNERACION DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

La parte dispositiva del fallo de 3 de agosto de 2012, las 9h02 atenta contra las garantías de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos, intereses y competencias de la Contraloría General del Estado, del debido proceso y de la seguridad jurídica, así:

INDEFENSION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

La Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos violentó el principio de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la Contraloría General del Estado al momento de expedir el fallo, con las siguientes argumentaciones:

"...CUARTO.- Pretensión del actor o recurrente: ..."que luego del trámite correspondiente se dicte la resolución que corresponda y que deberá amparar los derechos que se pretende conculcar y violentar por parte de la Contraloría General del Estado, y del Consejo Legislativo del GADPS, esto es concretamente que se deje sin efecto la resolución administrativa N° 1051 parcializada por parte del (sic) Contraloría General del Estado, generada con fecha 19 de junio de 2012...que confirma la indebida responsabilidad administrativa culposa 37-DIAPA-RA de fecha 10 de noviembre de 2011, que dispone la imposición de multa y destitución de la calidad de Prefecto provincial

de Sucumbíos, y la conminación que este hace a los integrantes del Consejo Legislativo... y por cuanto amenaza de modo inminente y grave con violar el régimen democrático y soberano del pueblo de Sucumbíos...pues puede ocasionar daños irreversibles por la intensidad o la frecuencia de la violación de la que se pretende desconocer a la legítima autoridad provincial elegida por el pueblo...y así evitar la materialización del acto administrativo impugnado esto es concretamente exhortar y conminar a los integrantes del Consejo Legislativo mediante disposición constitucional para que se inhiban de tomar decisión o acción administrativa que tenga como fin convalidar un acto ilegítimo que ha sido impugnado a través de la presente ACCION DE PROTECCIÓN..."

La transcripción que realiza la Sala, cuya síntesis precede, no dejan duda que mediante acción de protección se impugnan actos administrativos, lo cual no es competencia de la jurisdicción constitucional, sino que es propia de la jurisdicción contencioso administrativa en la que se discute sobre la legalidad de los mismos.

El considerando de la Sala "...QUINTO.- Consideraciones del Juez a quo...", ratifica el aserto de que el *thema decidendi* propuesto en sede constitucional, es la impugnación de un acto administrativo.

En el considerando "...SEXTO.- Relación de la prueba actuada ante el Juez a quo..." se reseña 27 documentos, todos ellos vinculados con asuntos de legalidad de la sanción administrativa determinada por la Contraloría General del Estado en contra del señor René Orlando Grefa Cerda a consecuencia de su desempeño como Prefecto de Sucumbíos. Por cuanto demuestran fehacientemente que, ante la jurisdicción constitucional se propusieron asuntos de mera legalidad, son de trascendencia los siguientes instrumentos: **1)** Demanda contencioso administrativa presentada por el accionante en contra de la Contraloría General del Estado y Procurador General del Estado pidiendo la ejecución del silencio administrativo y además se deje sin efecto la glosa administrativa impugnada contenida en el oficio N° 0037 DIAPA-RA de 10 de noviembre de 2011, **2)** Resolución N° 1051 de fecha 19 de junio de 2012, emitida por la Contraloría General del Estado, **3)** Oficio N° 2254P-GADPS-11 de 28 de noviembre de 2011 por la que se solicita dejar sin efecto la multa y sanción de destitución, **19)** Notificación de la Contraloría al Prefecto René Orlando Grefa Cerda de la sanción administrativa DIAPA N° 037 de 19 de junio de 2012, **21)** Informe de la Contraloría General del Estado N° 43-2010 sobre el examen especial de ingeniería a los convenios suscritos por Petroecuador con Municipios, Consejos Provinciales y otros, **22)** Oficio N° DIAPA 18226 de 1 de noviembre de 2011 emitido por el Subcontralor General del Estado, dirigido al Prefecto Provincial de Sucumbíos.

Es evidente que la Sala ratifica la existencia de documentos que prueban que la acción de protección se refiere a asuntos de legalidad, los cuales insisto no corresponde resolver al juez constitucional, sea individual o colectivo.

El considerando "...SEPTIMO.- Análisis de la Sala..." mantiene la siguiente estructura: "1.- Legitimación activa y pasiva", "2.- Identificación del acto emitido por autoridad pública no judicial que habría vulnerado los derechos del accionante", acápite en el cual, la Sala, expresamente se refiere a la Resolución 1051 de 19 de

junio de 2012, e inclusive transcribe parte de dicho documento, "**3.- La decisión adoptada por la Contraloría General del Estado**" en cuyo subnumeral **3.1.-**, la Sala luego de transcribir el Art. 212 de la Constitución y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, argumenta sobre quién es responsable, la existencia de dolo o culpa, las clases de culpa para lo cual también transcribe parte del Art. 40 de la última ley mencionada y del Art. 29 del Código Civil y sostiene que el Prefecto de Sucumbíos no es ciudadano común, que es autoridad elegida por voto popular y que es indígena kichwa, condición que obligarían al Estado a adoptar medidas de acción afirmativa en su favor, a la vez que refiere la omisión en que incurrió al no hacer seguimiento efectivo del cumplimiento de los contratos suscritos el 11 de enero de 2007 por el anterior Prefecto para la provisión, instalación y arranque del sistema de agua potable en varias comunidades; y, continúa el análisis de legalidad con sustento en el Art. 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría, 14 de la codificación de la Ley de Contratación Pública. Estas apreciaciones de la Sala son preocupantes porque se pretende eximir del principio constitucional de responsabilidad por el desempeño de funciones públicas al actor.

En el subnumeral "**3.2.- Ejecución e imposición de sanciones**", la Sala, reitera en argumentaciones de legalidad al recoger la afirmación del accionante de que no se habría respetado los plazos señalados por los artículos 46, 47, 48, 49, 90 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

En el subnumeral "**3.3.- La motivación de las resoluciones y sentencias y la aplicación de la Constitución**", la Sala se refiere al acto administrativo de la Contraloría y lo equipara con sentencia, craso error que debo denotar porque la entidad no es órgano judicial y que, a la vez, ratifica el argumento de legalidad del anterior subnumeral.

El subnumeral "**3.4.- Acto administrativo legítimo**" complementa la falsa argumentación legal que contiene esta sentencia pues refiere el principio constitucional para la impugnación de los actos administrativos y los artículos 65, 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que definen al acto administrativo, su legitimidad, ejecutoriedad e impugnabilidad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

En el subnumeral "**3.5.- Derechos afectados.-**", acápite "**3.5.1.- Debido Proceso.-**", la Sala recurre a una definición doctrinaria para argumentar una vulneración de esta garantía, por la supuesta ejecución inmediata de la Resolución N° 1051 de 19 de junio de 2012 que determina la multa y destitución del actor sin tampoco, supuestamente, considerar el Art. 28 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, apreciación equívoca porque se desconoce explícitamente el CAPITULO 5 DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que ordena el debido proceso en materia de responsabilidad administrativa culposa de los servidores públicos sometidos a auditoría gubernamental, en el caso al examen especial de ingeniería N° DIAPA 43-2010, esgrimido por la entidad en esta causa. En suma, es un argumento de legalidad que igualmente descalifica al fallo como propio de la jurisdicción constitucional, que ocasiona la indefensión de la Contraloría General del Estado al tratarse de un

pronunciamiento de definitiva instancia sin que sea factible ejercer el derecho a la contradicción que ciertamente ha sido vulnerado.

Destaco que ésta argumentación legal de la sentencia también ocasiona la indefensión de la Contraloría General del Estado, porque la Sala hace prevalecer una norma reglamentaria por sobre las normas legales específicas de la determinación de responsabilidades administrativas culposas, consignadas en el CAPITULO 5 DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, además de que la referencia de valoraciones legales para aplicar sanciones, también atenta contra el derecho público ecuatoriano y la justicia, porque se despoja a la entidad de la competencia atribuida por Art. 212.2 de la Constitución y de la potestad de sancionar con multa y destitución, consagrada por el Art. 46 de la misma ley orgánica.

El acápite "3.5.2.- *Principio de Seguridad Jurídica*", a más de contener la transcripción de parte del Art. 82 de la Constitución, de manera diminuta refiere el argumento legal de graduación de la sanción administrativa; y en el acápite "3.5.3.*Principio de debida proporcionalidad*" se comenta que debió observarse los criterios del inciso segundo del Art. 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría, lo cual completa el círculo de razonamientos legales que sustentan el errado y artificial pronunciamiento en sede constitucional.

Está demostrado que los jueces autores de la sentencia que impugno mediante la presente acción extraordinaria de protección, se han limitado a hacer una equivocada aplicación silogística de la ley, practica prohibida dentro del Estado constitucional de derechos y justicia; a realizan análisis ajenos e impertinentes al objetivo de la acción de protección que es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, sin que ello implique un análisis en cuanto a los procedimientos legales o la existencia o no de un derecho, deficiencias que, además de propiciar la indefensión, violenta otros derechos y garantías constitucionales de la Contraloría General del Estado.

La parte resolutive de la sentencia es prueba fehaciente de los yerros conceptuales en los que incurre la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Sucumbíos, porque a la simple declaración de vulneración de derechos constitucionales que, aclaro, no existe, la complementa con la suspensión de la ejecución de la Resolución N° 1051 de 9 de junio de 2012 "...hasta cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelva lo que en derecho corresponda..." disposición propia de las acciones en las que se impugna la legalidad de los actos administrativos y que obedece a la equivocada estructura del fallo desde el momento que se resuelve sobre pretensiones que no corresponden a la jurisdicción constitucional.

VIOLACION DE LOS DERECHOS COMO PARTE PROCESAL

Las graves deficiencias del fallo cuestionado en párrafos anteriores también afectan a los derechos de la Contraloría General del Estado como parte procesal, puesto que la ficción creada en la sentencia mediante argumentaciones legales y el pronunciamiento sobre temas de mera legalidad sesga el pronunciamiento y también rompe el principio de imparcialidad en perjuicio de la igualdad en el ejercicio de la defensa por el organismo técnico de control, puesto que los fundamentos y excepciones planteados

por la entidad, si bien son referidos, no merecen análisis alguno en la sentencia. La Sala, no dio trato uniforme a las partes lo cual es irrazonable, desproporcionado, incongruente y es atentatorio del ejercicio de la defensa en términos de igualdad, como garantiza el Art. 76.7 literal a) de la Constitución de la República, tanto más que al ser afectados los derechos de la Contraloría General del Estado, al momento de expedir la sentencia de definitiva instancia, también se ha impedido su derecho de contradecirla, existiendo al momento cosa juzgada con sustento legal impropio, irrazonable e injusto.

INEXISTENCIA DE MOTIVACION CONSTITUCIONAL

La argumentación legal a la que recurre la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, es inconsistente respecto de la acción de protección propuesta, constituye una mera declaración de voluntad de los juzgadores, carece de razonamientos constitucionales que diluciden la presunta afectación de derechos del actor, de allí que el pronunciamiento deviene en artificioso porque en una suerte de arrogación de la competencia contencioso administrativa, como está ampliamente demostrado, resuelven la supuesta vulneración de derechos constitucionales con motivo de la determinación de responsabilidad administrativa culposa por la Contraloría General del Estado en contra del Prefecto Provincial de Sucumbíos, obstaculizando a la vez la aplicación del precepto constitucional del Art. 233, concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos por el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, al carecer el fallo de razonamientos con justificación en el sistema de fuentes normativas constitucionales y de derechos humanos, no existe motivación. Al contrario, los términos del pronunciamiento propician la inimputabilidad e impunidad de quienes acceden al servicio público por elección popular, puesto que resulta inconcebible que al momento de rendir cuentas de su gestión ante la sociedad ecuatoriana en las diferentes modalidades de control y, en el caso concreto del control de la utilización de los recursos estatales, atribuido a la Contraloría General por el Art. 212.2 en concordancia con el Art. 46 de la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, se pretenda aplicar a dichos servidores los preceptos de la acción afirmativa, lo cual propiciaría la elusión del principio constitucional de responsabilidad que como es conocido no tiene excepciones.

Con la explicación anterior también se evidencia la vulneración de los principios del debido proceso en contra del derecho a la defensa en términos de igualdad que los Jueces, también deben garantizar a las personas jurídicas públicas como es la Contraloría General del Estado, derecho previsto por el Art. 76.7. literal l) de la carta fundamental vigente, definitivamente violado con la sentencia en perjuicio del organismo técnico de control.

ANULACION DE COMPETENCIA Y POTESTAD PARA SANCIONAR

La seguridad jurídica es una garantía de confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la constitución y la ley, entre los que están comprendidos los jueces investidos de jurisdicción constitucional en primera instancia o por apelación, para eliminar la posibilidad de ser sujetos a arbitrariedades o cambios normativos injustos, irrazonables e imprevisibles, como la sentencia impugnada en la

presente acción extraordinaria porque desordena la nomofilaquia vigente para la determinación de responsabilidades administrativas culposas por la Contraloría General del Estado, prevista por los artículos 212.2, 233 de la Constitución de la República en concordancia con el CAPITULO 5 DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, especialmente el Art. 46 que faculta al organismo técnico de control imponer la sanción de multa y destitución a cualesquier servidor público por el deficiente desempeño de sus funciones.

La sentencia de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos viola la garantía de seguridad jurídica en perjuicio de la sociedad ecuatoriana porque, tal cual está concebida, anula el control de la utilización de los recursos públicos y los logros alcanzados por las entidades y servidores públicos, competencia atribuida constitucionalmente a la Contraloría General del Estado al igual que la asignada para determinar responsabilidades administrativas culposas y de imponer las sanciones previstas en la ley, lo que indudablemente vulnera no sólo los derechos de la entidad como parte procesal, sino lo más grave, elimina competencias constitucionalmente atribuidas como está explicado.

VI

PROBLEMAS JURIDICO OCASIONADOS

El principio de responsabilidad por el desempeño de funciones públicas constituye institución jurídica permanente en los estados democráticos y mucho más, en la actual época en que vivimos el régimen constitucional de derechos y justicia a fin de alcanzar el buen vivir. Incluso, la magistratura ecuatoriana ha explicado con sabiduría dichos principios mediante pronunciamientos de casación de aplicación obligatoria, pues han sido reiterados por más de tres ocasiones y que, en síntesis dicen:

Resolución No. 92, Sala de lo Contencioso Administrativo, R.O. 339, 17-V-2008

“SEXTO.- El artículo 74 de la Constitución Política de la República, en la indicada codificación de 1997 dispone, en lo principal, que *‘No hay dignatario, autoridad ni servidor público exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones...’*. Por su parte, el artículo 73 (ibídem) prescribe: *‘Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil y hacendaria por el manejo y administración de los fondos, aportes o recursos públicos, se aplicarán a todos los servidores de las entidades’* del sector público. Esta última disposición constitucional desdobra la responsabilidad de los servidores públicos en penal, civil y hacendaria, mientras que el artículo 74 consagra que toda persona que ejerce funciones públicas está sujeta a responsabilidad, sin excepciones. Argumentar que el Presidente de la República no es un ‘servidor público’ carece de lógica y de conciencia democrática, porque toda autoridad, sin importar su jerarquía, es elegida o designada para servir al pueblo, que es la fuente de la soberanía. El mismo artículo 74 de la Constitución codificada en 1997 señala que *‘El ejercicio de dignidades y funciones públicas, constituye un servicio a la colectividad.’*. Para luego recoger el legado del constitucionalismo clásico de que *‘No hay dignatario, autoridad ni servidor público exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones...’* (énfasis agregado). Estos preceptos constitucionales de 1997 continúan en vigor, y seguramente permanecerán en las constituciones ecuatorianas. Así, el artículo 120 de la actual ley suprema, que inicia el capítulo relativo a la Función Pública, reitera en su primer inciso: *‘No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones’* (énfasis agregado). En este punto, vale señalar que hace bien la norma actual en utilizar el plural ‘responsabilidades’, porque estas son

de varias clases, a lo que justamente se refiere de inmediato el artículo 121 (inciso primero, ibidem): *'Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.'* (énfasis agregado). Este precepto complementa al artículo anterior y concreta los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos; no hace referencia a la responsabilidad política, porque esta no es común a todos los funcionarios (aspectos que hay que tener presentes para analizar el juicio político). El criterio constitucional de que ningún funcionario público estará exento de responsabilidad debe ser considerado como un principio fundamental. Reconocer lo contrario sería consagrar la impunidad.

SÉPTIMO.- En este punto, vale examinar las normas constitucionales sobre la Contraloría General del Estado. La Constitución Política de la República vigente, en su artículo 211, establece la organización y función de la Contraloría General del Estado, y en el artículo 212 resume las atribuciones de esta institución, cuestión que reviste especial interés para el caso sub júdice. Cabe señalar que, en relación con la Constitución anterior, la Carta Política vigente (la de 1998) introdujo algunas modificaciones que, si bien no alteran las atribuciones de la Contraloría, en cambio, sirven para dar mayor precisión a algunas cuestiones que el texto constitucional anterior dejaba en el ámbito de la ley; por ejemplo, en la codificación de 1997, el artículo 144 de la Constitución, al referirse a la potestad de la Contraloría para determinar responsabilidades, comenzaba señalando que la tendría de 'conformidad con la Ley'.- La actual Constitución de 1998, en el artículo 212, no se remite a la ley, prefiere: precisar con claridad que la Contraloría General del Estado tiene potestad 'para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal' y que esta potestad es 'exclusiva' (énfasis agregado). Al final del inciso primero (ibidem) se añade que la Contraloría 'hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles'.- La Sala observa que la Constitución de la República confiere, de modo expreso, atribuciones amplias a la Contraloría General del Estado, las cuales deben ser desarrolladas por la ley sin más límites que los señalados en el texto constitucional.- En efecto, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, en su Capítulo 4, intitulado 'Determinación de Responsabilidades' establece los procedimientos para precisar a estas; el artículo 331, al señalar las decisiones susceptibles de impugnación, en su inciso final dispone: 'En el proceso de establecimiento de responsabilidades por el Contralor General y en las controversias jurisdiccionales consiguientes, no se reconoce fuero privilegiado alguno.'. Esta norma legal ha sido invocada por los recurrentes para contraponerla al artículo 345-A ibidem, que luego será analizado. En la Sección 3 -de Capítulo 4 de la LOAFYC- se regula la responsabilidad administrativa, civil y penal; el artículo 341 se refiere a la responsabilidad civil. Obviamente, la Contraloría tiene a su cargo determinar estas clases de responsabilidades, que -desde ya señalamos- son muy diversas de la responsabilidad política, que le corresponde determinar al Congreso Nacional.

OCTAVO.- Frente a los preceptos constitucionales analizados en los considerandos sexto y séptimo, hay que examinar el artículo 345-A de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC (norma muy anterior a la Carta Magna en vigencia), cuyo texto dice: 'Art. 345-A.- Limitación constitucional.- Cuando en los casos de los artículos 340 al 345 de esta Ley, aparezcan indicios de responsabilidad de alguno de los funcionarios cuyo juzgamiento corresponde a la Legislatura, el Contralor General se limitará a participar documentadamente los hechos al Presidente de la República y a referirse a ello en su informe a la Función Legislativa, sin perjuicio del trámite de las demás responsabilidades respecto de otros servidores implicados.'. Al analizar el artículo 345-A de la LOAFYC no se puede dejar de considerar que esta disposición legal fue introducida por Decreto Supremo cuando no existía en el país un Estado de derecho y no entraba a regir aún la Constitución Política de 1978-79. Esta situación de facto explicaría que esta disposición se autotitule '*Limitación constitucional*', como si el precepto de una ley pudiera limitar a las normas constitucionales. Tampoco se puede pensar que en la Carta Fundamental del Estado

de 1978-79, que inició el período democrático, se haya impuesto semejante limitación, pues no la hay, tampoco, en la codificación -muchas veces citada- de 1997 (que recoge y ordena las reformas de los años anteriores) y menos aún en la Constitución vigente de 1998.- El artículo 345-A de la LOAFYC se refiere a la institución del juicio político (o juicio parlamentario) al que están sujetos determinados funcionarios superiores del Estado y por el cual se establece la responsabilidad política. Del citado artículo 345-A se desprende que se integran, se unifican, los diversos tipos de responsabilidad (civil, penal, administrativa) en la responsabilidad política, lo que entraña una grave confusión.

NOVENO.- A fin de aclarar algunos aspectos relacionados con el juicio político nos referiremos a él. Esta institución del juicio político tiene características especiales, pues, no se trata de un proceso propiamente jurisdiccional. Su naturaleza política es determinante; ello explica que las decisiones que se adopten estén supeditadas al criterio de la mayoría del legislativo y no al material probatorio; la sanción es también de índole política: censura y destitución, acompañada, a veces, de inhabilidad para ejercer cargos públicos. Por estas razones, la responsabilidad política no constituye la suma o síntesis de las otras clases de responsabilidad; sin importar si aquella tiene lugar, puede la autoridad competente establecer la responsabilidad civil, administrativa o penal. En otras palabras, no cabe unificar los diferentes tipos de responsabilidad (civil, administrativa y penal) en la sola responsabilidad política.

DÉCIMO.- El juicio político, que tiene sus antecedentes en el impeachment inglés y en el de los Estados Unidos, fue adoptado por el constitucionalismo ecuatoriano con características propias. Así, en cuanto al motivo para realizar el enjuiciamiento político, el texto constitucional codificado en 1997, en el artículo 82, letra g), determinó como causal para los funcionarios sujetos a dicho juicio la comisión de infracciones en el ejercicio del cargo; es decir, una causal muy amplia, mientras que el enjuiciamiento político para el Presidente y el Vicepresidente de la República se concretaba en tres causales: *'traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional'*, esto significaba limitar la responsabilidad de los dos primeros mandatarios (limitación que existe en los Estados Unidos para el Presidente), pero la tercera causal rompía tal limitación al decir *'o cualquier otra infracción...'*. Esta deficiencia será corregida por la actual Carta Política, en su artículo 130, número 9.- No obstante lo expresado, el constitucionalismo ecuatoriano (hasta hoy), igual que el norteamericano, no otorgó al Presidente de la República la inmunidad que conocemos con el nombre de inmunidad parlamentaria. Sólo para el enjuiciamiento penal la Constitución vigente dispone que el Juez competente pedirá autorización al Congreso Nacional, el que lo autorizará con *'la votación de las dos terceras partes de sus integrantes'* (artículo 130, número 10). En suma, un Presidente de la República no tiene realmente inmunidad.

DÉCIMO PRIMERO.- Todo lo dicho se refiere a un Presidente que está en ejercicio de sus funciones. Cuando han concluido estas, el constitucionalismo latinoamericano tomó un rezago del llamado juicio de residencia español, imperante en la Colonia, y se estableció que el juicio político podía realizarse hasta un año después de que el Presidente, Vicepresidente o funcionario terminarán sus funciones. Así lo han dispuesto las constituciones actual y la codificada en 1997. Lo que busca este mandato constitucional es extender la responsabilidad política, al menos, durante ese tiempo; transcurrido el cual ya no habrá lugar al juicio político. Incluso si quienes están sujetos a juicio político son censurados durante el año posterior al ejercicio de sus funciones dicha censura puede resultar inocua. En el presente caso, desde que el actor dejó de ejercer el cargo de Presidente Interino de la República hasta que el Contralor establezca responsabilidades transcurrieron dos años, es decir, ya no había lugar a iniciar un juicio político. Y, si se aplicara el criterio del artículo 345-A de la LOAFYC, ello significaría que ya no habría la posibilidad de establecer no solo la responsabilidad política sino las otras clases de responsabilidad, como la civil que es materia del presente caso. Esta denominada 'limitación constitucional' del artículo 345-A de la

LOAFYC consagra la impunidad administrativa y civil, incluso penal, de los funcionarios públicos sometidos a juicio político y, resulta obvio, que esta finalidad no persigue la Constitución Política de ningún Estado; por el contrario, los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales tienden a que no prescriban determinados delitos considerados graves; ese es el caso del inciso segundo del artículo 121 de la Constitución ecuatoriana respecto de los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito.

DÉCIMO SEGUNDO.- Por cuanto los magistrados de esta Sala están administrando justicia bajo el imperio de la actual Constitución tienen la obligación de remitirse a ella. En consecuencia, se citarán las normas constitucionales en vigor. El artículo 272 de la Carta Política vigente desarrolla -con mucho apego a la doctrina- la supremacía constitucional, y reconoce la indiscutible jerarquía jurídica superior de la ley de leyes, al tiempo que determina que toda norma jurídica que esté en contradicción con la Constitución no tendrá valor. Y agrega, en el inciso segundo del mencionado artículo 272: 'Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la norma jerárquicamente superior.' (Énfasis agregado). Incluso se dispone, en el artículo siguiente, que los jueces tienen la obligación de aplicar los preceptos pertinentes de la Constitución 'aunque la parte interesada no las invoque expresamente.' (artículo 273).- Luego del análisis jurídico realizado, la Sala de lo Contencioso Administrativo llega a las conclusiones de que: a) El artículo 345-A de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, contradice flagrantemente a la Constitución Política de la República, especialmente a sus artículos 211, 212 y 120; y, b) Que en virtud del mandato constitucional contenido en los artículos 272 y 273 de la Ley Suprema debe aplicar la norma jerárquicamente superior, aunque no haya sido invocada expresamente por la parte interesada. Es importante aclarar que la disposición legal en mención (artículo 345-A de la LOAFYC) ya fue derogada -junto a otras disposiciones-; por tanto, al momento de dictar esta sentencia no existe aquella norma. Pero, inclusive de estar vigente una disposición semejante, esta Sala se hallaría obligada a declarar su inaplicabilidad, en virtud del artículo 274 de la Constitución."

La reiteración anunciada consta de los siguientes instrumentos:

1. Resolución No. 93-07, Sala de lo Contencioso Administrativo, R.O. 339, 17-V-2008
2. Resolución No. 11-08, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, R.O. 522-S, 5-II-2009
3. Resolución No. 395, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, R.O. 614, 17-VI-2009
4. Resolución No. 402, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, R.O. 615, 18-VI-2009
5. Resolución No. 149-2008, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, R.O. 33, 24-IX-2009

Para los fines del presente análisis, es menester señalar que los principios de participación orientan la organización del poder y, en lo relacionado al control establece varias modalidades a las que también están sujetos todos los servidores públicos, así: a) el control popular¹ de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes mediante control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas, b) control de la acción de gobierno², c) control de cumplimiento de

¹ CRE Art. 95

² CRE Art. 129

las políticas del Ejecutivo³, d) control social en los asuntos de interés público⁴, e) control de la utilización de los recursos estatales⁵, f) control de las actividades económicas, sociales y ambientales⁶, g) control de los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público⁷

La sentencia impugnada no ha considerado la institucionalidad jurídica ecuatoriana, constituye un grave atentado al derecho ecuatoriano, puesto que los razonamientos que contiene confrontados con la jurisprudencia referida son absurdos, a tal punto que se llega a invocar los preceptos de la acción afirmativa para justificar la inimputabilidad del Prefecto de Sucumbíos, rayando en la impunidad que se pretendió instaurar en épocas históricas pasadas. Además, del atentado contra el derecho y la justicia considero que la sentencia de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos ocasiona otros problemas jurídicos, sobre los cuales solicito a la Corte Constitucional también pronunciarse, así:

1. En el caso de servidores públicos de elección popular, mediante sentencia se puede anular la competencia constitucional de determinación de responsabilidad administrativa culposa y las sanciones de multa y destitución, atribuidas a la Contraloría General del Estado?
2. Es idónea y legítima la sentencia dictada en una acción de protección con análisis de mera legalidad?
3. Los ciudadanos que acceden a la condición de servidores públicos por elección popular son inimputables por el ejercicio de esas funciones?
4. En el procedimiento de determinación de responsabilidades por el ejercicio de funciones públicas de elección popular, son aplicables los preceptos de la acción afirmativa?

VII PRETENSIÓN CONCRETA

Atento a lo dispuesto por el Art. 94 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Capítulo VIII de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y el principio *iura novit curia*, solicito que en sentencia se declare:

- 1) Que el fallo de la Sala única de la Corte Provincial de Sucumbíos, ha violado derechos fundamentales obrantes en la Constitución de la República, en perjuicio de la Contraloría General del Estado, de los cuales se ha hecho una narrativa y señalización en la presente acción.
- 2) Conforme lo establece el nuevo paradigma constitucional, solicito disponer la reparación integral de los derechos constitucionales violados, sobre la base de las siguientes medidas:

³ CRE Art. 278

⁴ CRE Art. 207

⁵ CRE Art. 211

⁶ CRE Art. 213

⁷ CRE Art. 237.4

- 2.1) Declarar la nulidad de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos el 3 de agosto de 2012, las 9h02, en la causa N° 393-2012, acción de protección propuesta por el señor René Orlando Grefa Cerda.
- 2.2) Declarar la legalidad y legitimidad de la Resolución N° 1051 de 19 de junio de 2012.
- 2.3) Disponer la continuación del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa culposa establecida en contra del señor René Orlando Grefa Cerda por su desempeño como Prefecto Provincial de Sucumbíos, sustentada en la Resolución N° 1051 de 19 de junio de 2012.

**VIII
ANEXOS**

Además de las copias referidas en el acápite II de esta demanda, los señores jueces se dignarán requerir copia certificada de la sentencia ejecutoriada de última instancia expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en la causa N° 393-2012.

IX

Autorizo como mis patrocinadores a los doctores Diego Abad León, Jaime Riquetti Ochoa, Oscar Castillo Pérez, Mónica Maldonado Nieto, Francisco Rosero Utreras y Luis Lagla Pilatasig, servidores de esta institución para que de forma individual o conjunta, presenten tantos y cuantos escritos, memoriales o solicitudes sean necesarios en defensa de la Contraloría General del Estado.

Recibiré notificaciones en la casilla constitucional N° 09 y señalo como domicilio electrónico el siguiente: patrocinio@contraloria.gob.ec.


Dr. Carlos Pólit Faggioni
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO


Dr. Diego Abad León
DIRECTOR DE PATROCINIO,


Dr. Oscar Castillo Pérez
MATRÍCULA 3268 C.A.P.

Adj.22 f.u.

CORTE CONSTITUCIONAL SECRETARIA GENERAL
Recibido el día de hoy <u>leus 3 de Septiemb</u>
del <u>2012</u> A las <u>10:50</u>
Por <u>Rubi Macamba f.)</u> <u>pt</u>
DOCUMENTOLOGIA
<u>anexos (21) ventan. fogos</u>
f.) SECRETARIO GENERAL

