



Quito D.M., 04 de julio de 2018

SENTENCIA N.º 241-18-SEP-CC

CASO N.º 0623-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El abogado Juan Carlos Aguirre Márquez, en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica, y delegado del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, la abogada Elizabeth Landaeta Tobar, en calidad de directora de Patrocinio Judicial, Asuntos Administrativos y Solución de Conflictos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y delegada del procurador general del Estado, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito, dentro del proceso signado con el N.º 2013-0561.

El 23 de abril de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0623-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de 23 de septiembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0623-14-EP.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza,

Roxana Silva Chicaíza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional del Ecuador.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional.

A través de la providencia de 05 de marzo de 2018, la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, jueza sustanciadora de la causa, en virtud del sorteo efectuado el 11 de noviembre de 2015, en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, avocó conocimiento del caso N.º 0623-14-EP; y, dispuso poner en conocimiento a las partes procesales sobre la recepción del caso; y, notificar a los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito, a fin de que en el término de ocho días, presenten un informe debidamente motivado de descargo acerca de los argumentos que se exponen en la presente acción extraordinaria de protección.

Argumentos presentados en la demanda

El abogado Juan Carlos Aguirre Márquez, en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica, y delegado del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, la abogada Elizabeth Landaeta Tobar, en calidad de directora de Patrocinio Judicial, Asuntos Administrativos y Solución de Conflictos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y delegada del procurador general del Estado, indican que no se han respetado varios derechos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, entre ellos, el de la seguridad jurídica, a recibir de la administración de justicia resoluciones motivadas y apegadas a los derechos constitucionales y a la legalidad.

Además, los accionantes expresan que el juez, en garantía al debido proceso y a la seguridad jurídica, debía observar y respetar las normas preestablecidas que permiten a los litigantes prevenir una certeza jurídica y un marco de acción.





Así mismo, expresan que en la sentencia impugnada no existe, en la parte expositiva, en la considerativa o en la resolutive, algún elemento que denote daño o perjuicio que deba ser reparado, ya que dentro del proceso no se encuentra elemento alguno o prueba que sustente los supuestos daños causados por la administración.

Así también, los legitimados activos mencionan que en el caso concreto se sobrepasan los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales, fallando en contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, condenándolo al pago de daños y perjuicios.

Así mismo, los accionantes alegan que la motivación de la sentencia "... es inconsistente, infundada y no dice relación de los presupuestos fácticos con los de derecho y en ese escenario, no puede existir resolución o conclusión lógica, pues en toda lógica y razonada que supone la fundamentación y motivación de un fallo deben estar intrínsecos estos elementos...".

Finalmente, acerca de la seguridad jurídica, los legitimados activos manifiestan:

... el derecho infringido quizá más importante de índole constitucional violado por la sentencia es el de la seguridad jurídica, este derecho que sin dudas es de carácter aglutinador y de elevadísima trascendencia porque contiene el plexo total de derechos que ha sido vulnerado (...) es la suma de todos aquellos derechos vulnerados los que enervan el aparato jurídico estatal e integral ...

Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada por el abogado Juan Carlos Aguirre Márquez, en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica, y delegado del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y, la abogada Elizabeth Landaeta Tobar, en calidad de directora de Patrocinio Judicial, Asuntos Administrativos y Solución de Conflictos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y delegada del procurador general del Estado, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales es respecto al derecho a la

seguridad jurídica, recogido en el artículo 82 de la Constitución de la República; y, al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, determinado en el artículo 76 numeral 7, literal 1) *ibídem*.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado, los accionantes solicitan lo siguiente:

... solicitamos que una vez que se dé el trámite correspondiente se determine en sentencia la vulneración de los derechos constitucionales invocados y ordene la reparación integral a favor del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y se deje sin efecto la ilegítima sentencia de fecha 05 de febrero de 2014, a las 11H57, la cual fue aclarada mediante auto de fecha 19 de marzo de 2014, a las 09H45, el mismo que fue notificado el 20 de marzo del año en curso a esta Cartera de Estado, por ser gravemente atentatoria a los derechos que representado el Estado ecuatoriano, a través de este Ministerio.

Decisión judicial impugnada

Sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito

VISTOS: El doctor Mario Rubén Carrera Silva, comparece manifestando que suscribió con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el contrato de consultoría No. CDC-MAGAP-14-2011 de 17 de junio de 2011, cuyo objeto era el desarrollo de “la estrategia a nivel organizaciones para la producción de bioinsumos, correspondiente a Asesoría, seguimiento, evaluación y control en la implementación de cuatro plantas de bioinsumos ubicados en las provincias de Pichincha, Loja, Los Ríos y Morona Santiago”, consultoría destinada al cumplimiento del Programa Nacional de Innovación, Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola Implementada por la Subsecretaría de Fomento Agrícola, perteneciente al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (...) El actor en su demanda pretende que en sentencia se declare la terminación del mencionado contrato, por causas Imputables a la entidad contratante, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 96 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...) PRIMERO.- El Tribunal es competente para conocer y resolver la presente causa conforme dispone el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y el numeral del artículo 217 y del Código Orgánico de la Función Judicial. La Sala tiene asegurada su competencia por razón del sorteo realizado. SEGUNDO.- No se observa en la tramitación de la causa omisión de solemnidad o procedimiento alguno que pueda





incidir en su decisión; consecuentemente, se declara la validez del proceso. TERCERO.- En cuanto a la ilegitimidad de personería pasiva alegada por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, la Sala aprecia que si bien esa Secretaría de Estado carece de personería jurídica, en el caso también ha sido demandado y citado el Procurador General del Estado, quien además ha comparecido debidamente a juicio en calidad de representante judicial del Estado, contestando la demanda y formulando excepciones; por consiguiente carece de fundamento tal excepción tanto más que el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa obliga a que en esta clase de juicios se cuente con el representante administrativo del órgano público demandado; en tal virtud se desecha la excepción. CUARTO.- No ha lugar tampoco a la excepción de que en el caso no ha precedido la reclamación administrativa, ya que el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado establece que no se requiere de reclamación previa para ejercer el derecho a demandar a las entidades públicas. QUINTO.- El Ministerio demandado pide que al desechar la demanda “se ordene el pago de los valores insolutos adeudados por el actor Dr. Mario Rubén Carrera Silva, quien como quedará demostrado dentro de la presente causa ha incumplido deliberadamente con el objeto del contrato causando daños y perjuicios al Ministerio”; lo que en realidad significa que esa Cartera de Estado está formulando una reconvención, la cual es improcedente en esta clase de procesos que, por disposición del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado han de tramitarse con el procedimiento prevenido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; cuerpo legal que no contiene la posibilidad de que el demandado pueda formular reconvenciones; hecho que se explica además por cuanto la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y anteriormente, la Ley de Contratación Pública han fijado procedimientos diferentes para los casos de incumplimientos del contratista y de la entidad contratante; ninguno de los cuales puede ser objeto de reconvención; pues cada uno es independiente del otro. Por tal razón se desestima esta excepción. SEXTO.- El objeto del contrato y las obligaciones asumidas por las partes suscribientes obran del documento que corre de fojas 1 a 17 de los autos; instrumento en el que en su cláusula sexta establece la obligación del contratista de capacitar a operadores de la planta y a los productores, sobre manejo, producción de humus de lombriz; capacitación que debía ser coordinada con los gobiernos autónomos descentralizados y el equipo técnico de la Subsecretaría de Fomento Agrícola; SÉPTIMO.- Conforme el contrato, era obligación ministerial entregar toda la documentación indispensable para que la consultoría se desarrolle en los términos convenidos; mas, esa obligación contractual no fue cumplida debidamente por el Ministerio demandado, obstaculizando el cumplimiento del contrato por parte del consultor que de modo reiterado requirió la entrega de los documentos correspondiente (...) OCTAVO.- El contrato en la cláusula 6.1. estipula que el consultor debe realizar la revisión y análisis de los estudios de factibilidad que debían ser presentados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados designados para la implantación de las plantas de bioinsumos; siendo su obligación además la de

verificar que se cumpla con la normatividad existente para la producción y utilización de bioinsumos. Pare ese efecto, es evidente que el Ministerio demandado estaba obligado contractualmente a entregar al consultor, los resultados de esos estudios de factibilidad y la documentación referida a los mismos, para que éste a su vez cumpla con las suyas. (...) De toda esta extensa documentación se evidencia sin dubitaciones, que también estas obligaciones contractuales fueron incumplidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; quedando justificado que el contrato no ha sido ejecutado de buena fe por parte de la Administración contratante; impidiendo concomitantemente que, el consultor cumpla con las suyas. NOVENO (...) Documentos de los que se infiere con claridad, que efectivamente fue compromiso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Ministerio contratante, el pago de movilización y viáticos para el consultor; lo que significa que estos valores no fueron considerados dentro del precio del contrato. DÉCIMO.- De todo lo analizado anteriormente puede apreciarse que en el proceso de ejecución del contrato, efectivamente, se produjeron circunstancias técnicas y económicas imprevistas que son causales para que las partes en común pacto puedan llegar a la resciliación del contrato; esto es, a la terminación por mutuo acuerdo conforme lo determina la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Sin embargo, tal procedimiento solo es posible cuando las partes contratantes en acto volitivo autónomo optan por esa forma de terminación legal del contrato, más esa voluntad en el caso, no se hizo efectiva pese a la intencionalidad que se evidencian de: Memorando No. MAGAP-SFA-2011-4585-M, de 11 de noviembre de 2011 suscrito por el Director de Desarrollo Agroproductivo del MAGAP; Oficio No. MAGAP-SFA-2011-3132-OF, de 11 de noviembre de 2011 del Director de Desarrollo Agroproductivo del MAGAP; y, Oficio No. MAGAP-SFA-2011-3126-OF, de 10 de noviembre de 2011, firmado por el Director de Contratación y Asuntos Administrativos del MAGAP. No obstante, ello no ocurrió, por lo que el caso se inscribe en la causal de resolución del contrato prevista en el artículo 96 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. UNDECIMO.- De los documentos procesales que obran de fojas 38, 57, 71, 68, 96, 292, 295, 299, 301, 372, entre otros, se desprende que el actor dentro de los plazos de ejecución del contrato remitió informes mensuales de labores correspondientes al proyecto y al desarrollo de sus actividades; habiendo remitido también el cronograma de actividades que debían cumplirse, informes sobre reuniones de trabajo efectuadas, capacitaciones efectuadas, recomendaciones técnicas y asesoramiento para la mejor actividad del proyecto; proyectos de apoyo social entregados y varias sugerencias propias del desarrollo del contrato; lo cual demuestra, a juicio de la Sala que el consultor, actor de este juicio cumplió debidamente con sus obligaciones contractuales. DUODECIMO.- Los reiterados incumplimientos de la entidad contratante, generaron como se ha dicho, que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca incurra en los presupuestos fácticos y jurídicos prevenidos en los numerales 1 y 4 del artículo 96 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación o Pública; pues ha quedado





claro cuáles han sido los incumplimientos en los que incurrió el Ministerio demandado; así como su omisión de dar por terminado de mutuo acuerdo el contrato. Sin más consideraciones la Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, aceptando la demanda declara la resolución del contrato de consultoría No. CDC-MAGAP-14-2011 de 17 de junio de 2011, suscrito entre el actor Mario Rubén Carrera Silva y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; disponiéndose la práctica pericial de la pertinente liquidación en la que se incluirán los daños y perjuicios reclamados. Sin costas. NOTIFIQUESE.

Informes presentados

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito

De la revisión del expediente constitucional, a foja 100 consta el oficio N.º 0144-TDCADMQ, de 12 de marzo de 2018, presentado por los doctores Patricio Secaira Durango, Jaime Enrique Yépez y David Acosta Vásquez, en sus calidades de jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso de Quito, en el cual manifestaron lo siguiente:

La demanda pretende que en sentencia se declare la terminación del mencionado contrato, por causas imputables a la entidad contratante, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 96 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, toda vez que la administración no ha cumplido con sus obligaciones (...) El Tribunal, con voto de mayoría, en la sentencia señalada y por las consideraciones que allí se expresan aceptó la demanda y declaró la resolución del contrato de consultoría No. CDC-MAGAP-14-2011 de 17 de junio de 2011, suscrito entre el actor Mario Rubén Carrera Silva y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, disponiéndose la práctica pericial de la pertinente liquidación en la que se incluirán los daños y perjuicios reclamados.

Además, se observa que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito no señalaron casillero judicial, constitucional o correo electrónico para las notificaciones que les correspondan.

Procuraduría General del Estado

A foja 97 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el doctor Jorge Badillo Coronado, en calidad de director nacional de Patrocinio, subrogante, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala la casilla constitucional N.º 018 para las notificaciones correspondientes.

Terceros con interés

A foja 7 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por Mario Rubén Carrera Silva, a través del cual, solicita que se inadmita la acción extraordinaria de protección y señala la casilla constitucional N.º 280 para futuras notificaciones.

Posteriormente, a foja 85, la señora Maria del Pilar Freile viuda de Carrera, indica que comparece ejerciendo su derecho como miembro de la sociedad conyugal que tuvo con su difunto cónyuge el señor Mario Rubén Carrera Silva; solicitó que se niegue la acción extraordinaria de protección; e, indicó la casilla judicial N.º 540 y los correos electrónicos mjlunlara@hotmail.com y llunagaibor@yahoo.es para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, letra c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.





Análisis constitucional

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Según lo señalado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriadas, cuando el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional excepcional que tiene por objeto proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales a través del análisis que la Corte Constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Identificación de los problemas jurídicos

Con los antecedentes mencionados y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?
2. La sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7, literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?

Ahora bien, una vez determinados los problemas jurídicos a resolverse, esta Corte Constitucional procederá a referirse al primero de ellos.

1. La sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Los accionantes manifestaron que el derecho infringido por la sentencia impugnada, y quizá el más importante, es el de la seguridad jurídica, ya que según su criterio, dicho derecho tiene carácter aglutinador y tiene trascendencia relevante porque contiene el plexo total de los derechos vulnerados.

Así entonces, en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce el derecho a la seguridad jurídica, en los siguientes términos: “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”.

De esta manera, el Pleno del Organismo, mediante sentencia N.º 397-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1017-11-EP, señaló:

... a través del derecho a la seguridad jurídica, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, conocida y de contenido inteligible, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado; y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal.

En este sentido, el derecho en cuestión, es aquel que garantiza el respeto de las normas contenidas en la Constitución de la República y en el resto del ordenamiento jurídico, por lo que permite que las personas tengan certeza que las autoridades competentes respeten sus derechos a través de la debida observancia de la normativa clara, previa y pública.





Así también, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 204-16-SEP-CC, emitida en el caso N.º. 1153-11-EP indicó que:

... la seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado constitucional de derechos y justicia, la cual garantiza ante todo el respeto a la Norma Suprema, así como una convivencia jurídicamente ordenada, una certeza sobre el derecho escrito y vigente, así como el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los principios, derechos y disposiciones consagrados en el texto constitucional...

De ahí que, es importante señalar que en función del derecho a la seguridad jurídica, las partes intervinientes en un proceso tienen la convicción que la autoridad competente al resolver cada una de las causas sometidas a su conocimiento, no puede de manera injustificada, arbitraria y/o discrecional, alejarse de los parámetros constitucionales, jurisprudenciales y legales que regulan cada una de las acciones¹.

Así entonces, se procederá a dar solución al problema jurídico planteado, con el fin de verificar si la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección ha vulnerado o no el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En este contexto, en el considerando primero, el Tribunal señaló que es competente para conocer y resolver la causa, conforme lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y en el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial. Después, en el segundo acápite, indicó que en la causa no hay omisión de solemnidades, por lo que declaró la validez del proceso.

Seguidamente, en el considerando tercero, el Tribunal mencionó que en cuanto a la excepción presentada por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el artículo 33 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa - publicada en el Registro Oficial N.º 338 de 18 de marzo de 1968 y que estuvo vigente hasta el 22 de mayo de 2015, fecha en la que fue derogada-

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 397-16-SEP-CC, caso N.º 1017-11-EP

obliga que en el tipo de juicio del presente caso, se cuente con el representante administrativo del órgano público demandado.

Consecutivamente, en el acápite cuarto, los operadores de justicia explicaron que no hay lugar a la excepción que se refiere que en el caso no ha precedido la reclamación administrativa, en virtud que en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, se establece que no se requiere reclamación previa para ejercer el derecho a demandar a las entidades públicas.

Después, en el considerando quinto, el Tribunal manifestó que el Ministerio demandado solicitó desechar la demanda, pero que lo que formuló en su petición fue una reconvención, lo cual es improcedente, ya que conforme lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, dicho proceso debe tramitarse según lo previsto en la entonces vigente Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, en la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial N.º 395, de 4 de agosto de 2008.

Posteriormente, en los considerandos sexto, séptimo, octavo y noveno, el Tribunal indicó el objeto del contrato y las obligaciones que asumieron las partes, expresando que las obligaciones contractuales fueron incumplidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, lo cual generó que el consultor no pueda cumplir con sus obligaciones.

Luego, en el acápite décimo, el Tribunal mencionó que conforme lo analizado en el caso concreto, se observó que en el proceso de ejecución del contrato se produjeron circunstancias técnicas y económicas imprevistas, que son causales para que las partes por mutuo acuerdo lleguen a la terminación del contrato, conforme lo determinado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; sin embargo, indicó que dicho procedimiento es posible únicamente cuando las partes contratantes en acto volitivo autónomo opten por esa forma de terminación del contrato, lo cual en el presente caso no se hizo efectivo; siendo así, que el caso se configuró en la causal de resolución del contrato prevista en el artículo 96 numeral 4 *ibídem*.

En el considerando duodécimo, las autoridades judiciales manifestaron que los reiterados incumplimientos generaron que el Ministerio de Agricultura,





Ganadería, Acuacultura y Pesca incurra en los presupuestos fácticos y jurídicos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 96 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ya que ha quedado claro cuáles han sido dichos incumplimientos en los que incurrió la entidad demanda, así como su omisión de dar por terminado por mutuo acuerdo el contrato.

Finalmente, el Tribunal dictó sentencia y “... declara la resolución del contrato de consultoría No. CDC-MAGAP-14-2011 de 17 de junio de 2011, suscrito entre el actor Mario Rubén Carrera Silva y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; disponiéndose la práctica pericial de la pertinente liquidación en la que se incluirán los daños y perjuicios reclamados”.

Ahora bien, de la revisión integral de la decisión objeto de análisis, se evidencia que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito determinó su competencia en virtud de la Ley de Modernización del Estado y del Código Orgánico de la Función Judicial, para posteriormente, señalar que las excepciones presentadas por la entidad accionada no proceden conforme la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; cuerpo normativo, que como ya se señaló en líneas anteriores, fue publicado en el Registro Oficial N.º 338 de 18 de marzo de 1968 y que estuvo vigente hasta el 22 de mayo de 2015, fecha en la que fue derogado; y finalmente, después de realizar el análisis correspondiente, fundamentó su decisión en los numerales 1 y 4 del artículo 96 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En aquel contexto, este Organismo advierte que las prescripciones normativas que constan en la sentencia impugnada, constituían normas claras, públicas y previas tanto al momento de la presentación de la demanda como en el de la resolución de la controversia, generando de esta manera que las partes procesales tengan pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas tanto de sus acciones como de sus omisiones.

Por otro lado, este Organismo observa que la temática del caso *sub judice*, guarda relación principalmente con asuntos relacionados con la debida, indebida aplicación, interpretación de prescripciones normativas de naturaleza infraconstitucional; tal es así que los accionantes en su demanda de acción

extraordinaria de protección indican que el Tribunal no ha considerado las normas del Código Civil y Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, esta Corte Constitucional precisa que de conformidad con lo establecido en su sentencia N.º 202-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 950-13-EP, no es competencia de la justicia constitucional el pronunciarse respecto de asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación o interpretación de prescripciones normativas de naturaleza legal o infralegal, puesto que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes –justicia ordinaria–.

Aquel criterio, se justifica en tanto permite garantizar una efectiva vigencia y debida observancia del derecho a la seguridad jurídica, puesto que las autoridades jurisdiccionales sean estas constitucionales u ordinarias, se encuentran por mandato constitucional en la obligación de adecuar sus actuaciones en el marco de sus competencias y atribuciones.

En virtud de los criterios expuestos, esta Corte Constitucional una vez que ha determinado que las prescripciones normativas en las que las autoridades jurisdiccionales resolvieron la controversia puesta en su conocimiento constituían normas previas, claras y públicas, y en virtud que no es competencia de la justicia constitucional el pronunciarse respecto de asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación o interpretación de prescripciones normativas de naturaleza legal, en tanto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes –justicia ordinaria–, concluye que no ha tenido lugar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

2. La sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador?

Para iniciar con el análisis del problema jurídico planteado, este Organismo Constitucional estima pertinente hacer referencia al derecho al debido proceso en





la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, que prescribe:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

De lo expuesto, se colige que la garantía de la motivación se convierte en un elemento fundamental del debido proceso, ya que permite conocer y entender el razonamiento que el juez o tribunal realizó para la debida resolución del caso.

Además, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación es un derecho que el Estado ecuatoriano debe garantizar a la ciudadanía, con el objeto que los poderes públicos, en las decisiones que involucren derechos y obligaciones de las personas, desarrollen argumentos, para que la población conozca las razones jurídicas que han sido determinantes para la adopción de una decisión; y, que de esa manera no exista arbitrariedad².

En razón de aquello, el Pleno de la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 099-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1624-11-EP, estableció que:

... la motivación no debe ser entendida como la enunciación de hechos y normas, ya que al contrario la motivación es la justificación de las razones relevantes que dieron lugar a que la autoridad judicial tome una decisión determinada (...) Por consiguiente, la motivación de ninguna manera es un requisito formal de las decisiones judiciales, puesto que al contrario se constituye en un requisito sustancial, que permite que las personas conozcan las razones por las cuales la autoridad judicial adoptó un criterio determinado.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-18-SEP-CC, caso N.º 0332-12-EP.

Adicionalmente, la Corte Constitucional determinó que una sentencia resulta debidamente motivada, en tanto, cumpla, además de las condiciones estructurales derivadas del tenor literal de la norma constitucional, con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, los mismos que se entienden como condiciones intrínsecas de la motivación³.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1212-11-EP, determinó:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

De lo expuesto, en relación a los requisitos extraídos de la sentencia previamente citada, corresponde a esta Corte Constitucional efectuar el análisis de la decisión judicial impugnada y verificar si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1, al emitir dicha sentencia, lo ha hecho de manera razonable, lógica y comprensible.

Además, es menester considerar en el principal argumento efectuado por los accionantes en su solicitud de acción extraordinaria de protección, quienes conformen lo expuesto en párrafos anteriores, señalaron que la sentencia impugnada es inconsistente e infundada, y por tanto, no cumple con la motivación.

En virtud de aquello, este Organismo a continuación analizará cada uno de los referidos parámetros y determinará si existe o no vulneración al derecho a la motivación.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 312-16-SEP-CC, caso N.º 0133-15-EP.





Razonabilidad

El requisito de la razonabilidad, como parámetro de la garantía de la motivación, se refiere a la enunciación de las fuentes de derecho que deben realizar los administradores de justicia en sus decisiones, así como la relación de éstas con la naturaleza de la acción o recurso puesto en su conocimiento.

De esta manera, se procede a analizar la sentencia de 5 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito, la misma que se encuentra desarrollada en doce considerandos. A continuación, esta Corte Constitucional procederá a referirse a aquellos en los que los administradores de justicia determinaron las fuentes de derecho en las que soportaron su decisión.

Así entonces, en el considerando primero, conforme lo referido en el problema jurídico precedente, el Tribunal indicó que tiene competencia para conocer y resolver la causa, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Luego, en los acápites tercero y cuarto, los operadores de justicia se refieren a las excepciones presentadas por el Ministerio demandado, por lo que indicaron que las mismas no proceden, en virtud de lo determinado en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y del artículo 33 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Seguidamente, en el apartado quinto, el Tribunal mencionó que la entidad demandada propuso una reconvencción, misma que es improcedente, según lo señalado en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Además, en el considerando décimo, las autoridades jurisdiccionales expresaron que el caso se inscribe en la causal de resolución de contrato prevista en el artículo 96 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Finalmente, en el considerando duodécimo, el Tribunal previo a dictar su decisión, indicó que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca incurrió en los presupuestos facticos y jurídicos determinados en el artículo 96 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Ahora bien, el Tribunal para sustentar su análisis dentro del conocimiento de un proceso contencioso administrativo, se basó en las normas determinadas en la Ley de Modernización del Estado, en el Código Orgánico de la Función Judicial, en la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, en la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por lo señalado en líneas precedentes, se puede colegir que las autoridades jurisdiccionales identificaron con claridad las fuentes de derecho empleadas en su decisión, mismas que guardan relación con la naturaleza del proceso puesto a su conocimiento, por lo que este Organismo verifica que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 cumplió con el parámetro de la razonabilidad en la sentencia emitida el 05 de febrero de 2014.

Lógica

El parámetro de la lógica constituye el segundo requisito contentivo del derecho a la motivación, y permite establecer que la decisión emitida por la autoridad judicial guarde coherencia con las premisas y la conclusión que han conducido a la emisión del fallo.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 033-17-SEP-CC, dictada en el caso N.º 0130-16-EP, señaló lo siguiente:

El parámetro de lógica, parte integrante de la motivación, ha sido entendido como la coherencia y correspondencia entre las premisas planteadas y las conclusiones contenidas en el fallo o decisión, así como la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad jurisdiccional en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar; en razón de la decisión de la que se trate.





En razón de lo expuesto, corresponde analizar si las premisas construidas a lo largo del razonamiento judicial por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1, cumplen con el parámetro de la lógica, tanto en su forma y contenido; es decir, que la sentencia emitida guarde la debida coherencia en sus postulados, de tal forma que la decisión final dentro del caso se encuentre debidamente justificada.

De esta forma, en el considerando primero, los jueces indicaron que son competentes para conocer y resolver la causa, para después, en el acápite segundo explicar que no hay omisión de solemnidad o de procedimiento que pueda incidir en su decisión, por tanto, el proceso es válido.

Después, en el considerando tercero, el Tribunal mencionó que la entidad demandada contestó la demanda y formuló excepciones, en las cuales señaló la ilegitimidad de personería pasiva; por lo que, el Tribunal indicó que dichas excepciones carecen de fundamento, ya que el tipo de juicio del caso concreto obliga que se cuente con el representante administrativo del órgano público demandado, por tanto, desechó dicha excepción.

Así mismo, en el considerando cuarto, el Tribunal manifestó que tampoco hay lugar para la excepción que señalaba que en el caso no ha precedido la reclamación administrativa, ya que de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, no se requiere de reclamación previa para ejercer el derecho a demandar a las entidades públicas.

A continuación, en el apartado quinto, los operadores de justicia determinaron que el Ministerio en la contestación de la demanda está formulando una reconvencción, lo cual es improcedente en los procesos contenciosos administrativos, según lo dispuesto en la Ley de Modernización del Estado y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, tanto así, que desestimaron dicha excepción.

Seguidamente, en el considerando sexto, los jueces mencionaron el objeto del contrato y las obligaciones asumidas por las partes, indicando que la obligación del contratista era la de capacitar a los operadores de la planta y a los productores, sobre el manejo y la producción de humus de lombriz; capacitación

que debía ser coordinada con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el equipo técnico de la Subsecretaría de Fomento Agrícola.

Luego, en el mismo considerando sexto, los operadores de justicia señalaron algunos documentos relacionados las obligaciones de las partes, llegando a la conclusión que la entidad contratante no coordinó adecuadamente sus obligaciones contractuales, quebrantando el deber que tenía de cumplir con el cronograma de actividades para la capacitación; y, la coordinación con las dependencias ministeriales y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Después, en el considerando séptimo, el Tribunal indicó que conforme la revisión del contrato y la verificación de varios documentos, se observa que era obligación del Ministerio entregar la documentación indispensable para que la consultoría se desarrolle en los términos convenidos, pero que dicha obligación contractual no se cumplió debido a que el Ministerio demandado no entregó los documentos correspondientes; tanto así, que dicha omisión es imputable a la entidad contratante.

A continuación, en el acápite octavo, los jueces indicaron que conforme lo dispuesto en la cláusula 6.1 del contrato, el consultor tenía que realizar la revisión y análisis de los estudios de factibilidad que debían ser presentados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados designados para la implantación de las plantas de bioinsumos; siendo así, que para dicho efecto, el Ministerio demandado estaba obligado contractualmente a entregar al consultor, los resultados de esos estudios de factibilidad y la documentación referida a los mismos; pero que de los documentos presentados se evidenció que dicha obligación fue incumplida por la entidad demandada, "... quedando justificado que el contrato no ha sido ejecutado de buena fe por parte de la Administración contratante; impidiendo concomitantemente que, el consultor cumpla con las suyas".

Así también, en el considerando noveno, los jueces se refieren a los pagos de viáticos y valores por movilización, indicando que del proceso se infiere con claridad que fue compromiso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Ministerio contratante, pagar la movilización y los viáticos para el consultor, ya que dichos valores no fueron considerados dentro del precio del contrato.



Consecutivamente, en el considerando décimo, las autoridades jurisdiccionales señalaron que:

De todo lo analizado anteriormente puede apreciarse que en el proceso de ejecución del contrato, efectivamente, se produjeron circunstancias técnicas y económicas imprevistas que son causales para que las partes en común pacto puedan llegar a la resciliación del contrato; esto es, a la terminación por mutuo acuerdo conforme lo determina la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Sin embargo, tal procedimiento solo es posible cuando las partes contratantes en acto volitivo autónomo optan por esa forma de terminación legal del contrato, más esa voluntad en el caso, no se hizo efectiva pese a la intencionalidad que se evidencian (...) No obstante, ello no ocurrió, por lo que el caso se inscribe en la causal de resolución del contrato prevista en el artículo 96 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Luego, en el considerando décimo primero, el Tribunal manifestó que del proceso se desprende que el actor dentro de los plazos de ejecución del contrato remitió informes mensuales de labores correspondientes al proyecto y al desarrollo de sus actividades, lo cual demuestra, que el consultor cumplió debidamente con sus obligaciones contractuales.

En el último considerando, duodécimo, el Tribunal indicó que existieron reiterados incumplimientos por la entidad contratante; así como, la omisión de dar por terminado el contrato por mutuo acuerdo, lo cual generó que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca incurra en lo dispuesto en el artículo 96 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Finalmente, el Tribunal aceptó la demanda y declaró la resolución del contrato de consultoría N.º CDC-MAGAP-14-2011 de 17 de junio de 2011, suscrito entre el actor Mario Rubén Carrera Silva y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; disponiéndose la práctica pericial de la pertinente liquidación en la que se incluirán los daños y perjuicios reclamados

De esta forma, del análisis de todos los considerandos de la sentencia impugnada, esta Corte Constitucional observa que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1, para determinar que la entidad demandada incumplió con el contrato, realizó un examen profundo del caso, en el cual identificó las

excepciones planteadas, realizó el análisis de cada una y emitió una conclusión por cada una; por tanto, presentó de manera fundamentada sus argumentos.

Además, esta Corte Constitucional considera que los operadores de justicia estructuraron sus argumentos de forma adecuada y sistemática, pues las premisas que conforman la sentencia impugnada, muestran que existe una adecuada relación entre los elementos que fueron mencionados en la decisión jurisdiccional y las normas constitucionales y legales en las que fundamentaron su decisión.

Por lo expuesto, la sentencia de 05 de febrero de 2014, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito, cumple con el parámetro de la lógica.

Comprensibilidad

El parámetro de la comprensibilidad se encuentra relacionado con la claridad del lenguaje empleado por la autoridad jurisdiccional, así como también con la manera en que realiza la exposición de las ideas y la inclusión de todos los argumentos de las partes, de forma que se permita el debido entendimiento de las razones contenidas en el fallo.

Ahora bien, remitiéndonos al análisis del caso concreto, se observa que, en la sentencia, las autoridades judiciales exponen sus ideas siguiendo un orden específico (hechos, normas, análisis, conclusión), lo cual permite comprender a cabalidad el contenido de la sentencia. Así mismo, se advierte que el lenguaje empleado por el Tribunal es claro y de fácil entendimiento.

Con base en las consideraciones expuestas, y por cuanto existe una relación de interdependencia entre los tres parámetros de la motivación, expresada en la necesidad que concurren en la misma decisión, para considerar que la garantía objeto de análisis se vio debidamente satisfecha, esta Corte concluye que la sentencia dictada por la el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito, cumplió el parámetro de la comprensibilidad.





En conclusión, esta Corte Constitucional observa que la sentencia de 05 de febrero de 2014, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en la ciudad de Quito, cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; y, por tanto, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

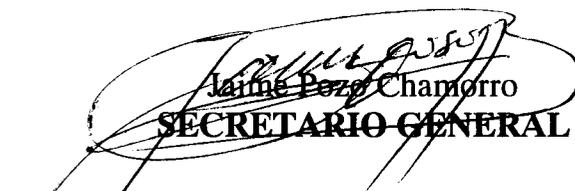
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



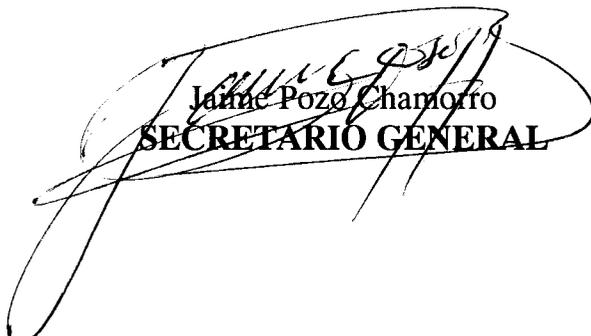
Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pezo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade y Marien Segura Reascos, en sesión del 4 de julio del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm

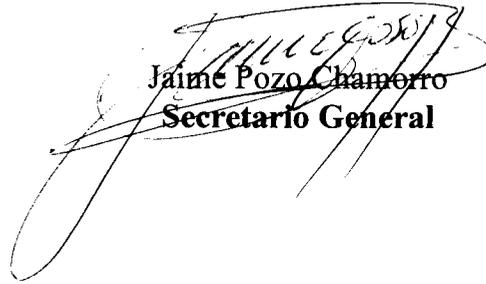

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0623-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de julio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ