

Quito, D. M., 26 de marzo de 2014

**SENTENCIA N.º 051-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1939-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

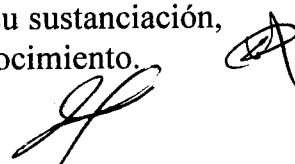
El señor Eduardo Muñoz Vega, en su calidad de contralor general subrogante, presentó el 31 de octubre de 2011 una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 0187-2010, en el que se resolvió casar la sentencia y se aceptó la demanda de impugnación planteada por el señor Stalin Alvear Alvear.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.º 1939-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yúnes, el 07 de diciembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1939-11-EP.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, mediante memorando N.º 00021-CCE-SG-SUS-2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional para su sustanciación, entre los cuales se encuentra el caso N.º 1939-11-EP, para su conocimiento.



Mediante providencia del 16 de agosto de 2012, la jueza ponente, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa.

### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 11 de octubre de 2011, por los jueces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0187-2010, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

«(...) f) El fallo recurrido no se refiere a la prescripción figura jurídica que conminaba remitirse, precisamente para conocer la procedencia o no del recurso de revisión presentado, Prescripción que de acuerdo al Diccionario Jurídico de Cabanellas la define: “Prescripción. Consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo; ya sea convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión en propiedad; ya perpetuado una renuncia, abandono, desidia, inactividad o impotencia...” sin analizarla el Tribunal de Instancia arriba a rechazar la demanda “por no haberse probado los fundamentos de hecho y derecho de la misma”. Por las consideraciones expuestas ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA esta Sala casa la sentencia de 12 de febrero del 2010 y dando cumplimiento a lo determinado en el artículo 16 de la Ley de Casación, acepta la demanda de impugnación planteada por el doctor Stalin Alvear Alvear y deja sin efecto las responsabilidades establecidas en su contra, ordenando se suspenda el trámite del título de crédito N.º 0848-DRC de 16 de mayo del 2005, notificado el 29 de junio del mismo año (...).».

### **Detalle y fundamento de la demanda**

#### **Hechos del caso**

El 16 de mayo de 2006, el señor Stalin Alvear Alvear presentó en contra de la Contraloría General del Estado un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, impugnando la glosa N.º 11298 del 14 de febrero de 2003 y título de crédito N.º 0848 DRC del 16 de mayo de 2005, emitido en su contra por el valor de \$ 81, 572.05 dólares. El 12 de febrero de 2010, el Tribunal Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe desechó la demanda por no haberse probado los fundamentos de hecho y derecho de la misma. El 11 de octubre de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió el recurso de casación interpuesto por el señor Stalin Alvear, aceptando la demanda de impugnación y dejando sin efecto las responsabilidades emitidas en su contra.



### **Demanda de acción extraordinaria de protección**

El señor Edmundo Muñoz Vega, en su calidad de contralor general del Estado subrogante, fundamentado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0187-2010. En lo principal, el accionante señala:

“El pronunciamiento impropio de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia deja sin efecto las responsabilidades contenidas en el acto administrativo emitido por el Contralor General del Estado sin precisar el acto administrativo materia de la decisión. Por lo expuesto, la parte dispositiva del fallo atenta contra las garantías del debido proceso y los derechos constitucionales de la Contraloría como parte en dicha causa.

(...) En la sentencia materia de esta acción se acepta la casación y deja sin efecto la responsabilidad civil impuesto a la parte actora (...). Adicionalmente se analiza el punto 6.5 del fallo expedido por el Tribunal a quo, en el que expresamente señaló que el recurso de revisión de la resolución confirmatoria de la responsabilidad civil N.º 11298 de 14 de febrero de 2003, podía ser propuesto dentro de un año posterior a la resolución confirmatoria de responsabilidad civil de acuerdo con lo previsto en el Art. 351 numeral 3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y concluido ese plazo habría quedado ejecutoriada la resolución. A este respecto el fallo de casación señala que de acuerdo a la Constitución esto implicaría violentar el derecho a la defensa. De aceptarse esta teoría sui generis, las leyes no deberían establecer plazos, términos para ejercer las acciones legales, ni existirían las instituciones jurídicas de la caducidad, la prescripción, el abandono entre otras, así el interesado (actor), podrá ejercer acciones legales en cualquier tiempo a pesar de haber sido notificado con todos los actos emitidos dentro del procedimiento administrativo y no haber interpuesto los recursos administrativos y/o judiciales en su oportunidad. Adicionalmente, con ello se atentaría contra derechos como la igualdad ante la Ley, la seguridad jurídica, el debido proceso y el propio y discutido derecho de defensa a favor del Estado.

(...) En lo que respecta a la motivación el principio de legalidad de la resolución confirmatoria de la responsabilidad civil se halla cumplido por cuanto en su texto el acto administrativo expresa que se debió al perjuicio económico ocasionado a la Casa de la Cultura Ecuatoriana de Quito, al no haberse dado cumplimiento en las estipulaciones del contrato suscrito entre el 31 de marzo de 1996, entre la entidad y la Compañía Peter Albrecht Corporation, con fundamento a un proceso

de auditoría en el que se determinaron los hechos, respetando el debido procedimiento, por lo que la alegación del actor acogida por la Sala de la Corte Nacional de Justicia no tiene sustento.

En relación con la afirmación de que la responsabilidad civil debía ser desvanecida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, como efectivamente aconteció, no existe en el proceso judicial prueba alguna que hubiese actuado el actor oportuna y legalmente que justifique su afirmación (sin embargo la mencionada Sala de la Corte Nacional suplió dicha obligación procesal)”.

### **Pretensión concreta**

El accionante textualmente solicita:

“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 de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitido en la causa N.º 187-2010, ha violado derechos fundamentales obrantes en la Constitución de la República, de los cuales se ha hecho una narrativa y señalización en la presente acción.
2. Conforme lo establece el nuevo paradigma constitucional, disponer la reparación integral de los derechos constitucionales violados sobre la base de las siguientes medidas:
  - 2.1 Declarar la nulidad de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la causa N.º 0187-2010.
  - 2.2 Declarar la legalidad y legitimidad de la Resolución N.º 7356 DIRES de 28 de mayo del 2004.
  - 2.3 Disponer la continuación del procedimiento coactivo pertinente con sustento en la Resolución N.º 7356 DIRES de 28 de mayo del 2004”.

## **Contestación a la demanda**

### **Jueces de la Corte Nacional de Justicia**

Comparecen la señora Maritza Pérez Valencia, los señores Álvaro Ojeda y Juan Montero, en su calidad de jueces de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal manifiestan que:

“La sentencia de casación, objeto de la acción extraordinaria de protección, la expidió la Sala de lo Contencioso Administrativo conformado por otros integrantes, dentro del Recurso de Casación N° 187-2010-ED, de 11 de octubre de 2011, conforme consta de la copia de la demanda de acción extraordinaria de protección de 31 de octubre del 2011 indicado en el párrafo anterior; sentencia que se emitió en ejercicio de la jurisdicción y competencia que les otorgó a los jueces firmantes la Constitución de la República y la Ley de Casación.

En el texto de dicha providencia constan claramente expuesto, los fundamentos fácticos y jurídicos que los sustentan, por lo que consideramos no es preciso elaborar informe alguno”.


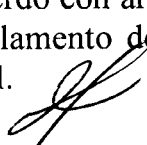
### **Procuraduría General del Estado**

El señor Marco Arteaga, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica Institucional y 17 y 18 de su Reglamento Orgánico Funcional, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 1939-11-EP, señala como su domicilio judicial la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.



### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso, y en esencia la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto de esta acción estableció que:

“La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”<sup>1</sup>.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso; en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 364 del 17 de enero de 2011.



Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de aquello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

### **Análisis constitucional**

A partir de los antecedentes expuestos, la Corte sistematizará su argumentación a partir de la resolución del siguiente problema jurídico:

#### **La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?**

En el libelo de su demanda el representante de la Contraloría General del Estado argumenta que la sentencia impugnada vulnera el derecho a que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas conforme al numeral 7 literal I del artículo 76 de la Constitución de la República, por lo que le corresponde a esta Corte determinar si la sentencia impugnada cumplió con los requerimientos mínimos de la mencionada norma que establece:

“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”<sup>2</sup>.

En lo principal, esta Corte Constitucional, sobre el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, ha señalado que el mismo implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado constitucional de derechos como el ecuatoriano<sup>3</sup>. Para determinar si existe una vulneración de la obligación de motivar las resoluciones del poder público, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las 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 y legales pertinentes. 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”<sup>4</sup>. (Lo resaltado le pertenece a esta Corte).

Ahora bien, con la finalidad de analizar si la decisión judicial dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia está debidamente motivada, esta Corte Constitucional realizará el análisis a partir de los tres elementos anteriormente citados.

### **Sobre la razonabilidad**

De conformidad con lo señalado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, una decisión es razonable cuando se fundamenta en principios constitucionales; es decir, cuando ha sido emitida atendiendo a las particulares circunstancias del caso y en apego a los preceptos contenidos en la Constitución y las leyes pertinentes. Bajo este escenario, para determinar los fundamentos que se tuvieron en cuenta para adoptar la sentencia impugnada, analizamos en su

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7 literal I.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP del 30 de mayo del 2013.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio del 2012.



integralidad la misma. Así, esta Corte observa que la sentencia, objeto de examen, consta de cinco considerandos antes del *decisum* o decisión del caso concreto, cuyos contenidos se encuentran organizados de la siguiente manera:

En el considerando primero consta la referencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia hace sobre su competencia para conocer y resolver el recurso. En el considerando segundo consta la indicación que no se ha omitido solemnidad sustancial que influya en la decisión de la causa, por lo que se declara la validez procesal. En el considerando tercero consta la referencia de que el accionante basa su recurso en la causal prevista en el artículo 3 numeral 4 de la Ley de Casación y resume los principales argumentos esgrimidos por el actor del recurso. En el considerando cuarto figura la definición que realiza la Sala de la Corte Nacional de Justicia sobre el recurso de casación. En el considerando quinto consta la *ratio decidendi* del caso resolviendo la Sala de lo Contencioso Administrativo los siguientes puntos: a) El origen de la controversia, que en este caso fue la glosa en contra del señor Stalin Alvear Alvear. b) El señalamiento sobre que: “El Tribunal de Instancia no realizó un estudio sobre la caducidad, sólo se limitó a transcribir la norma en el punto 6.4 del fallo, tampoco analiza de forma pormenorizada sobre los puntos en que versaba la litis, ocasionando a que se incumplan los presupuesto previstos en la causal 4taº del artículo 3 de la Ley de Casación alegada por el recurrente”. c) La afirmación respecto que “el juzgador hace una mención ligera respecto de los hechos que rodean el caso, sin motivar ni remitirse a los hechos jurídicos del mismo a fin de que justifiquen la decisión adoptada en la resolución, notándose en consecuencia incongruencia y desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes argumentan sus pretensiones, en tal virtud no se ha abordado los asuntos principales del juicio”. d) La consideración que: “En la sentencia impugnada se advierte que no se presenta una correlación de los hechos, de los fundamentos de la misma puesto que no entra analizar los aspectos jurídicos de la pretensión”. e) La Sala concluye que “al no abordar el análisis jurídico de la pretensión planteada, no considera aspectos legales ni se remite a ellos, lo expresado en el punto 6.5 del fallo expresa que la impugnación planteada no tiene asidero legal (...) la denegación del recurso presentado, contraría la garantía constitucional prevista en el Art. 24. Numeral 10 en armonía con lo dispuesto en el Art. 273 de la Constitución Política vigente”. f) Finalmente, la Sala de lo Contencioso Administrativo afirma que: «El fallo recurrido no se refiere a la prescripción, figura jurídica que conminaba remitirse, precisamente para conocer la procedencia o no del recurso revisión presentado, prescripción que de acuerdo al Diccionario Jurídico de Cabanellas la define: “Prescripción consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo; ya sea convertido un hecho en derecho, como la posesión en propiedad; ya perpetuando una renuncia, abandono, desidia, inactividad o impotencia” sin analizarla el Tribunal de



instancia arriba a rechazar la demanda “por no haberse probado los fundamentos de hecho y de derecho de la misma».

Del análisis que antecede, esta Corte observa que los principales fundamentos que se tuvieron en cuenta para adoptar la referida decisión fueron que, a criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el tribunal de instancia no realizó un estudio sobre la caducidad para resolver el recurso de revisión a cargo de la Contraloría General del Estado, y que en la sentencia impugnada, mediante casación, no se presenta una correlación de los hechos con los fundamentos jurídicos de la misma, puesto que no entra a analizar los aspectos jurídicos de la pretensión. No obstante, la señalada Sala resolvió:

“Esta Sala casa la sentencia, de 12 de febrero del 2010 y dando cumplimiento a lo determinado en el artículo 16 de la Ley de Casación, acepta la demanda de impugnación planteada por el doctor Stalin Alvear Alvear y deja sin efecto las responsabilidades establecidas en su contra, ordenando se suspenda el trámite del título de crédito N.º 0848-DRC de 16 de mayo del 2005, notificado el 29 de junio del mismo año”.

Ahora bien, bajo las consideraciones antes anotadas, conviene tener presente que el primer inciso del artículo 16 de la Ley de Casación dispone que: “Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”.

En relación a dicho enunciado normativo, a partir de los fallos de la ex Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia, se ha expresado que: “Son numerosos los casos en que se ha resuelto que el tribunal de casación, actuando como tribunal de instancia, está facultado para revisar el proceso in integrum y si de este examen, concluye que los hechos establecidos en la resolución casada no corresponden a la realidad procesal (...) procederá en primer lugar a establecer los hechos para a continuación subsumirlos en la norma correspondiente y de esta manera dictar una sentencia que corresponda a la verdad procesal”<sup>5</sup>.

En igual sentido se ha comentado que: “Cuando se determina que la sentencia de instancia adolece de vicios de fondo (causal quinta), es incompleta o excesiva (causal cuarta), ha incurrido en violación directa (causal primera) o indirecta del derecho sustancial (causal tercera) se produce el “iudicium rescissorium”, la sala de casación se convierte momentáneamente en tribunal de instancia y procede a

---

<sup>5</sup> Cfr. Andrade Ubidia, Santiago, “La casación civil en el Ecuador”, Andrade & Asociados, Fondo Editorial, pp. 290 y 291. En base a las resoluciones N.º 72-2002 de 23 de agosto del 2002, juicio 26-2002; R.O. 666 de 19 de septiembre del 2002 y N.º 229-2002 de 20 de octubre del 2002, GJS XVII N.º 10, pp. 3011-3044, de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la ex Corte Suprema de Justicia.



dictar dos fallos, el uno revocando (anulando o dejando sin efecto) la resolución impugnada y el otro que contendrá la nueva decisión sobre el asunto de fondo...”<sup>6</sup>.

En el caso concreto se debe tomar en cuenta que el recurso de casación se fundamentó en la causal prevista en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Casación, y una vez que la Sala de lo Contenciosos Administrativo de la Corte Nacional de Justicia decidió casar la sentencia le correspondía, conforme a lo expuesto anteriormente, realizar dos análisis, uno revocando la resolución impugnada y otro estableciendo la nueva decisión sobre el asunto de fondo previo el análisis de los “hechos establecidos en la sentencia o auto”.

Con lo dicho, esta Corte Constitucional evidencia que la decisión judicial impugnada no considera en debida forma el enunciado pertinente, contenido en el artículo 16 de la Ley de Casación, puesto que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no se pronunció sobre una nueva decisión respecto del asunto de fondo (la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado) y, sin analizar los hechos del caso, se limitó a aceptar la demanda de impugnación planteada y dejar sin efecto las responsabilidades establecidas en contra del recurrente. En tal virtud, esta Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada no cumple con el requisito de razonabilidad.

### **Sobre la lógica**

En relación al elemento de la lógica, aquello implica que la decisión adoptada goce de coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión final.

Para determinar si la decisión impugnada es lógica, esta Corte considera pertinente recordar los principales elementos fácticos del caso en estudio. Así, tenemos entonces que:

a) La Glosa impugnada fue notificada al señor Stalin Alvear, el 23 de junio del 2004 (fojas 5, causa N.º 308-2008); b) El señor Stalin Alvear presentó ante la Contraloría General del Estado una impugnación a dicha glosa de conformidad al artículo 341 de la derogada Ley Orgánica de Administración Financiera y Control<sup>7</sup>; c) La Contraloría General del Estado no aceptó la impugnación del

<sup>6</sup> Op. Cit., pp. 287 y 288.

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (derogada por Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010) Art. 341.- Responsabilidad civil.- La responsabilidad civil se determinará en forma privativa por la Contraloría General, previo estudio del movimiento financiero, o del proceso de contratación y ejecución de estudios o proyectos de obras públicas, cuando por la acción u omisión de los servidores respectivos se haya producido perjuicio económico a la entidad u organismo; dicho perjuicio se establecerá mediante

accionante y confirmo la glosa en contra del señor Alvear mediante resolución N.º 7356 notificada el 28 de mayo de 2004 (fojas 147, causa N.º 308-2008); d) El 14 de julio del 2005, el señor Stalin Alvear interpuso ante la Contraloría General del Estado recurso de revisión en contra de la glosa impugnada de conformidad con el artículo 346 de la derogada Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control<sup>8</sup>. (fojas 155, causa N.º 308-2008); e) El 21 de marzo de 2006, la Contraloría General del Estado resolvió el recurso de revisión, señalando que por haber transcurrido más de un año desde la fecha de notificación de la resolución N.º 7356, no procede conceder recurso de revisión. No obstante para garantizar el derecho a la defensa analizaron los argumentos esgrimidos por el señor Alvear y llegaron a la conclusión de que “se mantiene la responsabilidad civil en los mismos términos de la resolución recurrida” (fojas 161 y 162, causa N.º 308-2008).

Recordemos también que la *ratio decidendi* del caso, a criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, corresponde a la interpretación sobre la caducidad para resolver el recurso de revisión a cargo de la Contraloría General del Estado. Sobre este tema la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la sentencia impugnada señala: “Que la sentencia debe fundarse en la Ley y los méritos del proceso, según lo previsto en el artículo 274, CPC. La Sala Juzgadora al no abordar el análisis jurídico de la pretensión planteada, no considera aspectos legales, ni se remite a ellos, lo expresado en el punto 6.5 del fallo expresa que “la impugnación planteada no tiene asidero legal”, porque la resolución de la Contraloría, que es la base de la demanda, habría quedado firme cuando dicho organismo de control denegó el recurso de revisión por haber transcurrido más de un año posterior a la resolución emitida conforme lo previsto en el Art. 351 numeral 3 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; la denegación del recurso presentado, contraría la garantía constitucional prevista en el Art. 24, numeral 10 en armonía con lo dispuesto en el Art. 273 de la Constitución Política vigente en esa época”.

---

glosas que serán notificadas al funcionario o empleado implicado, concediéndole el plazo perentorio de sesenta días para que las conteste y presente las pruebas correspondientes. Expirado ese plazo, el Contralor pronunciará su resolución. Cuando del examen aparezca la responsabilidad de un tercero, el Contralor formulará la respectiva glosa y la notificará al tercero concediendo igual plazo, pasado el cual, el Contralor dictará la resolución que corresponda. Sin embargo, de comprobarse la existencia de sumas indebidamente desembolsadas, la responsabilidad se establecerá mediante un oficio debidamente fundamentado del Contralor que será notificado al o los interesados, sin que sea requisito, en este caso, que haya precedido el estudio del movimiento financiero. Las controversias judiciales derivadas de estipulaciones de contratos celebrados por entidades u organismos del sector público, se ventilarán ante la justicia ordinaria, excepto en aquellos asuntos que hayan sido materia de determinación de responsabilidad civil por la Contraloría General, en cuyo caso se seguirá el procedimiento de resolución de glosas y de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con la ley.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control Art. 346.- Recurso de revisión.- El Contralor General revisará las resoluciones, en todo lo concerniente al establecimiento de responsabilidad civil, de oficio o a petición de quien se encuentre directamente afectado por ellas, en los casos contemplados por esta ley.



Recordemos ahora el criterio que tuvo el Tribunal Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, al emitir la sentencia objeto de la casación sobre este tema: “En consecuencia, de conformidad con dicha disposición contenida hoy en segundo inciso del Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la resolución original materia del tal recurso quedó firme. Siendo éste el antecedente jurídico de la presente demanda, la impugnación planteada no tiene sustento legal, por lo que es irrelevante continuar en el análisis jurídico de la pretensión”<sup>9</sup>.

De lo anterior, y luego del análisis respectivo de los expedientes, esta Corte Constitucional colige que tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como la Corte Nacional de Justicia observaron que en este caso la glosa administrativa que inició el proceso en la vía contenciosa administrativa habría quedado firme, puesto que el señor Alvear no presentó su recurso de revisión en los términos previstos por la Ley. No obstante, los dos niveles de juzgamiento atribuyen efectos distintos para la determinación de la caducidad del recurso de revisión ante la Contraloría General del Estado, puesto que para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo “la impugnación planteada no tenía sustento jurídico por lo que era irrelevante continuar con el análisis jurídico de la pretensión”, mientras que para la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia “la denegación del recurso presentado contraría la garantía de la defensa”.

Con lo señalado se determina que en la sentencia impugnada la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su análisis, no dio una respuesta razonada sobre el hecho de que en la resolución del recurso de revisión la Contraloría General del Estado consideró que no procedía conceder aquel recurso de revisión, por cuanto había transcurrido más de un año desde la fecha de notificación de la resolución N.º 7356 y, no obstante, en aplicación del derecho a la defensa conoció el fondo de dicho recurso de revisión.

Además, del análisis de los hechos del caso y de la normativa jurídica, esta Corte observa que tal como se estableció en el análisis de razonabilidad anterior, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no se pronunció conforme el artículo 16 de la Ley de Casación, por ella misma invocada.

En base a lo señalado, esta Corte determina que en la sentencia judicial impugnada no existe una debida coherencia lógica entre las consideraciones jurídicas, la pretensión, los elementos fácticos del caso y la decisión.

<sup>9</sup> Tribunal Contencioso Administrativo N.º 5 de Loja y Zamora Chinchipe, sentencia del 12 de febrero del 2010, caso N.º 87-2010.

### **Sobre la comprensibilidad**

En relación al elemento de comprensibilidad de los fallos, es preciso analizar si estos gozan de claridad en el lenguaje con miras a su fiscalización por parte de la sociedad en general, más allá de las partes en conflicto. Así, en este punto, se observa que la decisión judicial impugnada utiliza un lenguaje claro que la hace comprensible en cuanto a su redacción. Sin embargo, en la medida en que la sentencia impugnada no cumple con los elementos de razonabilidad y lógica por las consideraciones expuesta en líneas anteriores, se concluye que la misma no se encuentra adecuadamente motivada, vulnerando el derecho constitucional a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### **III. DECISIÓN**

En mérito a 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 la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación se dispone lo siguiente:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 11 de octubre de 2011, dentro del recurso de casación N.º 0187-2010.
  - 3.2. Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, para definir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a fin de que resuelva el recurso de casación interpuesto en observancia de las garantías del debido proceso y tomando en cuenta los razonamientos jurídicos expuestos en esta sentencia.



4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Wendy Molina Andrade  
**PRESIDENTA (e)**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

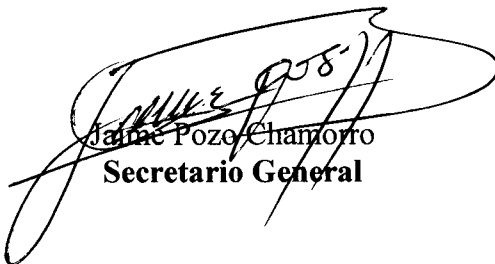
**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 26 de marzo del 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

mbv  
JPCH/mvv/msb

**CASO Nro. 1939-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el miércoles 09 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/LFJ

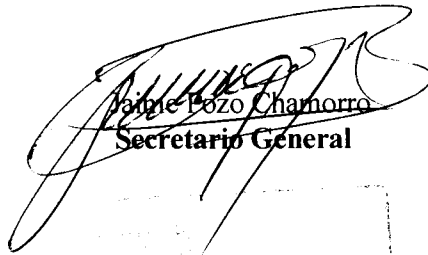




**CASO Nro. 1939-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los diez y once días del mes de abril del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 051-14-SEP-CC de 26 de marzo de 2014, a los señores: Eduardo Muñoz Vega, contralor general del Estado, subrogante en la casilla constitucional 009; jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en la casilla constitucional 019 y mediante oficio 1740-CC-SG-2014; a Stalin Alvear Alvear en la casilla judicial 214 de la provincia de Loja; y, procurador general del Estado en la casilla constitucional 018; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

JPCH/mm

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

