

Quito, D.M. 10 de febrero de 2021

CASO No. 929-16-EP

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

SENTENCIA

TEMA: En la presente sentencia, la Corte analiza el debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, derechos alegados por el accionante, dentro del auto de inadmisión de casación y de la sentencia del Tribunal Distrital en el marco de un proceso contencioso administrativo, sin que se evidencie vulneraciones a tales derechos.

I. Antecedentes

1. El señor Jorge Aníbal Córdova Pacheco, como glosado solidario, presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”) en la que solicitó que se declare la prescripción del título de crédito N.º 334-DR4, de 07 de julio del 2011 y se deje sin efecto la responsabilidad civil establecida en las resoluciones No. 347, de 30 de julio de 1997¹ y No. 1304, de 28 de abril de 1998.
2. El 06 de marzo del 2015, mediante sentencia² dictada por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3 con sede en el cantón Cuenca (“Tribunal Distrital”), dentro del proceso No. 01802-2013-0519, se declaró parcialmente con lugar la demanda, indicándose que ha prescrito la facultad que tiene la

¹ La CGE en un examen especial de la carretera Cumbe-Loja, entre el 05 de marzo de 1990 hasta el 31 de agosto de 1993, predeterminó en contra del actor, la glosa solidaria No. 08051 de 30 de julio de 1996 (solidaria con el Supervisor de la Zona VI y el Fiscalizador del Tramo 3). Esta glosa fue contestada por lo que se expidió la Resolución No. **347 de 30 de julio de 1997**, por el valor de S/. 144.113.890,77 (sucres). El 09 de septiembre de 1997, el accionante y otros glosados solidarios interpusieron recurso de revisión, el cual fue atendido en Resolución No. **1304, de 28 de abril de 1998** confirmando el valor referido. La compañía Constructora de Caminos S. A. interpuso acción contencioso administrativa signada con el No. 058-99, de la cual el 16 de julio de 2003, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca declaró el abandono del caso y ordenó su archivo. La CGE, el 07 de julio de 2011, inició el proceso coactivo y dispuso la emisión del Título de Crédito No. **334-DR4**, por el valor de \$ 5.764,56 USD.

² Parte de la demanda de la acción extraordinaria de protección que recoge la sentencia de 06 de marzo de 2015 señala: “por mandato del Art. 355 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y de Control LOAFIC, vigente a la fecha de emisión de las resoluciones mencionadas, las obligaciones nacidas de glosas confirmadas prescriben en 10 años contados desde la fecha en que la resolución confirmatoria se hubiere ejecutoriado y podrá ser declarada ya sea por el Contralor General del Estado de oficio o a petición de parte, o por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a petición de parte por vía de impugnación.”.

CGE para hacer efectivo el cobro del valor constante en el título de crédito N° 334-DR4, por lo que el mismo quedó sin efecto.

3. Con fecha 11 de marzo de 2015, la parte demandada solicitó ampliación de la sentencia antes mencionada. El 30 de marzo de 2015, el Tribunal Contencioso aclaró que se declaró *“con lugar la pretensión respecto de la prescripción del cobro del título impugnado (...) Lo que no concede en consecuencia el fallo, es que se deje sin efecto la responsabilidad civil contra el accionante”*. La CGE, el 21 de abril del 2015, interpuso recurso de casación.

4. El 07 de marzo del 2016, el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“conjuer”**), dentro de la causa No. 17741-2015-0426, inadmitió el recurso de casación. La CGE solicitó aclaración, lo cual fue negado en auto de 06 de abril de 2016.

5. El 09 de mayo de 2016, el Dr. Carlos Polit Faggioni, Contralor General del Estado, presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de fecha 07 de marzo y 06 de abril de 2016 dictados por el conjuer de la Sala de casación y de la sentencia de 06 de marzo de 2015 emitida por el Tribunal Distrital.

6. El 16 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y por sorteo realizado el 31 de agosto de 2016 su sustanciación correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

7. El 05 de febrero de 2019, luego de posesionados los jueces y juezas constitucionales, en virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento y solicitó los informes de descargo respectivos en auto de 06 octubre de 2020.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse 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 (**“CRE”**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante alega vulnerados los derechos contenidos en los artículos 76 numeral 7, literal l) y 82 de la Constitución que tratan el debido proceso en la garantía de motivación y la seguridad jurídica, respectivamente. Por lo que solicita que se dejen sin efecto los autos emitidos por el conjuer y la sentencia del Tribunal Contencioso.

10. Respecto a la vulneración de la motivación señala que el auto de inadmisión de 07 de marzo de 2016 *“no ha tomado en consideración para su motivación, la fundamentación en que se apoyó el recurso propuesto”*. Agrega que *“(...) la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su auto de inadmisión, no verificó la existencia de requisitos formales referentes a la razonabilidad, a la lógica y la comprensibilidad (sic), por cuanto, no se analizó motivadamente los elementos de fondo que corresponden ser dilucidados en las fases de sustanciación y resolución, por lo que, no se han cumplido los requisitos en mención, para que se verifique si se ha cumplido con la garantía de motivación, al momento de haber inadmitido el recurso de casación en mención. ”*.

11. En relación a la seguridad jurídica, alega que el recurso de casación tiene cuatro fases a saber: 1) calificación; 2) admisibilidad; 3) sustanciación y 4) resolución; y que el conjuer al resolver el auto de inadmisión no respetó estas fases. Señala que en la fase de admisibilidad se *“(...) evaluó la fundamentación del recurso, lo que corresponde a la fase de sustanciación; el respeto y la observancia de las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases, genera certidumbre de que el ordenamiento jurídico será aplicado correctamente (...)”*.

12. Asimismo, señala que la sentencia emitida el 06 de marzo de 2015 por el Tribunal Contencioso vulneró la seguridad jurídica *“(...) ya que, es necesario hacer una distinción, entre lo que es la caducidad y la prescripción, por cuanto el señor Jorge Aníbal Córdova Pacheco confunde estos términos, en cuanto a la caducidad las glosas y los títulos de crédito no caducan, lo que caduca es la facultad de la Contraloría General del Estado, para determinar responsabilidades de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (...)”*. A su criterio no ocurrió ni la prescripción ni la caducidad según lo relata con hechos.

13. Añade que el Tribunal Contencioso tramitó la demanda según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, referente al recurso subjetivo, de manera equivocada ya que considera que lo que procedía era aplicar, las excepciones al procedimiento de ejecución contempladas en el artículo 58-A y siguientes de la ley mencionada.

3.2 Argumentos de la parte accionada

14. Habiéndose notificado debidamente a los jueces accionados, del expediente se verifica que hasta la fecha no han presentado escrito alguno.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis

15. De la revisión de la demanda se identifica que, si bien fue impugnado el auto que rechazó la solicitud de aclaración de fecha 06 de abril de 2016 emitido por el conjuer de

la Sala de Casación de la Corte Nacional, de la argumentación expresada en la misma no se hace relación al auto mencionado, por lo que esta Corte se abstiene de analizarlo.

16. En relación al auto dictado el 07 de marzo de 2016, el accionante realiza una argumentación respecto a la vulneración de los derechos de motivación y seguridad jurídica por no observar las fases del recurso de casación. En cuanto a la sentencia dictada el 06 de marzo de 2015, argumenta que esta vulnera la seguridad jurídica al no realizar una distinción entre las normas de la caducidad y la prescripción respecto al caso concreto. Por lo que la Corte desarrollará el análisis a partir de tales derechos.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

17. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente respecto del mismo: *“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”*.

18. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.³

19. Esta Corte ha señalado que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, así lo ha señalado en el párrafo 19 de la sentencia No 1593-14-EP/20: *“La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”*.

20. Así pues, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante, distintos a la seguridad jurídica.⁴

21. En relación a los argumentos expuestos en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital el accionante alega (i) que en su sentencia del 06 de marzo de 2015, no realizó *“una distinción, entre lo que es la caducidad y la prescripción”*, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la CGE, y (ii) que debió seguirse

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

⁴ Corte Constitucional sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 45.

el procedimiento establecido en el artículo 58-A y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (LJCA) y no el procedimiento subjetivo contenido en el artículo 3 de la misma ley.

22. De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que el Tribunal Distrital examinó la fundamentación de la demanda al amparo de la Ley Orgánica de Administración Financiera y de Control (LOAFIC) y respecto al primer cargo del accionante resuelve:

“Por lo tanto, al estar ejecutoriada la Resolución que origina el Título de Crédito del que se solicita su prescripción, se debe proceder a contabilizar el tiempo en el que la Entidad de Control, no procedió al cobro de los valores confirmados mediante glosa, haciendo salvedad de los dos casos que provocan la interrupción de la prescripción a la que se refiere el Art. 357 de la norma antes citada.- La interrupción de la prescripción, defendida por la Contraloría General del Estado, por haberse recurrido de la Resolución 1304 de 28 de Abril de 1998, el 01 de Junio de 1999, y haberse declarado su abandono el 16 de Julio de 2003, no abarca los derechos del hoy accionante pues la demanda fue presentada exclusivamente por los derechos de la Constructora de Caminos S. A.⁵, a través de su representante legal.- Siendo así, el tiempo a contarse para la prescripción solicitada por el accionante⁶, corre desde el día siguiente de transcurrido el término de treinta días a partir del 28 de Abril de 1998, y, de ahí, los diez años que dispone el Art. 355 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, lo cual, al 07 de Julio de 2011, fecha en que se emite el Título de Crédito No. 334-DR4, ha transcurrido en demasía el período de tiempo para hacerse exigible la obligación por la cual responde el Ing. Jorge Aníbal Córdova Pacheco”.

23. En cuanto al segundo argumento expuesto en el párr. 21 *supra*, se observa que el Tribunal Distrital analizó cada una de las excepciones presentadas a la luz de la LJCA, tomando en cuenta que determina como “única alegación del actor sobre una supuesta prescripción de la obligación”, ante lo cual se refiere también a la Ley Orgánica de la CGE.

24. De este modo, sin que corresponda que esta Corte se pronuncie sobre lo correcto o incorrecto de la aplicación de normas infraconstitucionales, se evidencia que la causa fue resuelta sobre la base de las normas previas, claras y públicas que el Tribunal Distrital estimó pertinentes al caso.

25. Por otra parte, en cuanto al auto emitido el 07 de marzo de 2016, por el conjuez de la Sala de casación de la Corte Nacional, el accionante alega que no se respetaron las fases del recurso de casación pues el conjuez, a su juicio, habría evaluado la fundamentación del recurso respecto a criterios de fondo de la controversia, lo cual no correspondía a la fase de admisibilidad.

26. De la revisión del auto impugnado se desprende que el conjuez de casación examinó la fundamentación del cargo propuesto al amparo de las causales primera,

⁵ Glosado principal.

⁶ Glosado solidario.

tercera y cuarta del artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación. En relación a la primera causal, señala que según el artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), se debe explicar los fundamentos en los que se apoya el recurso y que para que prospere esta causal:

“(...) es necesario que la norma violada sea una norma de derecho, entendida esta, como la proposición jurídica completa que debe reunir en su texto tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica, o si esta no contiene dicha consecuencia, se debe señalar la norma que completa la primera, situación que en el presente caso no ha tenido lugar (...) adicionalmente la casacionista no llega a realizar el ejercicio argumentativo que permita desarrollar la relación entre las normas que no han sido aplicadas, la causal primera, pues en su argumentación no señala: i) cómo ha tenido lugar el mencionado yerro en cuanto a la omisión de aplicar preceptos normativos, ii) la pertinencia de sus argumentos, y, iii) cómo la falta de aplicación ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia, por lo que la recurrente no ha cumplido con lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Casación (...)”.

27. Respecto a la causal tercera, el conjuerz inicia por señalar lo que debe contener un cargo relativo al vicio conocido como violación indirecta de norma sustantiva, e indica que la institución recurrente debió:

“Individualizar el vicio recaído en las normas legales infringidas, y no como consta en el escrito de interposición en el cual se limita a señalar que el Tribunal ha inaplicado el artículo 117 del Código de Procedimiento Civil, sin llegar a precisar las dos violaciones inherentes en esta causal: unas, referente a las normas procesales que regulan la valoración de la prueba, y otras, de normas sustanciales o materiales, siendo las primeras el medio para que se produzca la violación de las segundas.”

28. Finalmente, en relación a la causal cuarta, señala que el casacionista debe cumplir con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, esto es:

“Debe exponer en forma lógica y jurídica los fundamentos en que se apoya, en suma, debe explicar la manera en que las causales y vicios invocados han influido en la parte dispositiva de la sentencia, pues a más de determinar las causales en las que basa su recurso, individualizar el vicio recaído en las normas legales que considera infringidas, y no como consta en el escrito recaído de interposición en el cual enumera de manera simultánea los dos vicios al bajo los yerro de la causal primera y la causal cuarta, los mismos que por su naturaleza son excluyentes (...)”.

29. De este modo se identifica que la autoridad judicial resolvió la inadmisibilidad del recurso de casación en aplicación de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación que facultan a los conjuerces nacionales a verificar, en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con fundamentación.

30. En consecuencia, no se evidencia que el conjuerz se haya extralimitado en sus competencias durante la fase de admisión del recurso, ni que haya incurrido en alguna inobservancia de las normas de la Ley de Casación que afecte preceptos

constitucionales; por lo que, esta Corte no encuentra que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el debido proceso en la garantía de motivación

31. El accionante señala que el auto de 07 de marzo de 2016 no consideró en “*su motivación, la fundamentación en que se apoyó el recurso propuesto*”, y que no “*analizó motivadamente los elementos de fondo*” del recurso de casación planteado.

32. De conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, que en su parte pertinente establece “*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*”. Así, se analizará si la decisión impugnada contiene (i) la enunciación de normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; y, (ii) la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

33. Analizado el auto impugnado se encuentra que este, luego de hacer un relato de los antecedentes procesales y establecer la base legal de competencia y procedencia del recurso, analiza los requisitos formales establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, teniendo en consideración que el recurso se funda en las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la mencionada ley⁷.

34. Respecto a la causal primera, los argumentos del casacionista se basan en la falta de motivación, ante lo cual la autoridad judicial determina que no se realiza una debida fundamentación conforme lo exige la técnica jurídica para la procedencia del recurso de casación, pues:

“se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual señala varios artículos de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, sin explicar la vinculación entre la causal alegada, la norma invocada y los cargos formulados, sin individualizar la norma que fue indebidamente aplicada como consecuencia de la falta de aplicación de la norma que en su defecto sí debía serlo; y, tampoco señala la forma en la que estas violaciones han sido determinantes en la parte dispositiva del fallo recurrido, por lo tanto no existe argumentación jurídica suficiente que le permita a este Juzgador determinar la existencia de la infracción alegada”.

⁷ Ley de Casación, art. 3.- causales.- “El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:

1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto; 4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis; (...).”

35. En relación a la causal tercera, como ya se indicó en el acápite anterior, el conjuez determina que el recurrente no da cumplimiento a los requisitos obligatorios expuestos en la Ley de Casación. Señala que era su obligación, a más de determinar las causales en las que basa su recurso, individualizar el vicio recaído en las normas legales que considera infringidas, tal como se identificó en el párrafo 26 supra.

36. A partir de ello, el conjuez considera que no señaló la violación que se produce por la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, estableciendo que *“no basta entonces identificar la norma procesal sobre la valoración de la prueba que ha sido transgredida, sino que en forma concurrente o copulativa debe identificarse la norma sustancial o material que, como efecto de la afectación del medio de prueba, ha sido violentada”*.

37. Finalmente, en relación a la causal cuarta del recurso de casación el conjuez precisa que para fundamentarla se debe explicar la manera en que los vicios invocados han influido en la parte dispositiva de la sentencia, es decir se debe individualizar el vicio recaído en las normas legales que considera infringidas. De este modo determina que no se puede solicitar la causal primera y la causal cuarta de manera simultánea, puesto que *“por su naturaleza son excluyentes, pues al mismo tiempo no pueden coexistir ya que cada una precautela un diferente tipo de infracción”*.

38. Con lo expuesto, esta Corte identifica que el conjuez enuncia las normas en las que se funda y explica su pertinencia frente a las causales de casación presentadas en el recurso, descartando cada una de ellas, dentro de lo que le compete analizar en la fase de admisibilidad.

39. De tal manera que, al haber sido este recurso conocido y resuelto con apego a la ley, el hecho de que haya sido inadmitido, aunque impidió el acceso al examen de fondo del recurso, no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el Contralor General del Estado.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL