

Quito, D. M., 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 746-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en un juicio contencioso administrativo y declara que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 17 de mayo de 2010, Mario Agustín Ruiz Delgado presentó un recurso de plena jurisdicción ante el Tribunal Contencioso Administrativo con Sede en Loja (“Tribunal Contencioso Administrativo”) contra el Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (“MIES”) y la Cooperativa de Transporte de Pasajeros Nambija (“Cooperativa Nambija”).¹
2. El 11 de agosto de 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo dictó sentencia y desechó la demanda.²
3. El 16 de agosto de 2011, Mario Ruiz Delgado presentó solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia. El 26 de agosto de 2011, el Tribunal Contencioso Administrativo negó la solicitud de ampliación y aclaración.
4. El 2 de septiembre de 2011, Mario Ruiz Delgado presentó recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. El 21 de septiembre de 2011, el Tribunal concedió el recurso de casación y remitió el proceso a la Corte Nacional de Justicia.

¹ En su demanda se pretendía que se declare la nulidad de la Resolución No. 00015 del 29 de abril de 2010, dictada por el MIES, en la que se ratificó la decisión de la Asamblea de Socios de la Cooperativa Nambija de excluirlo como socio. Inicialmente el proceso fue signado con el número 127-2010. En el SATJE el proceso consta con el número 11801-2010-0124.

² En el considerando 6.4 de la sentencia, el Tribunal Contencioso Administrativo desechó lo que consideró era “la pretensión fundamental del accionante” que era “se declare la nulidad de la Resolución N° 00015 del 29 de abril del 2010, ejercida mediante tramite N° 17-VPN-2009”, concluyendo que la resolución estaba debidamente motivada conforme “... lo exige el literal h) del No. 7 del Art. 75 de la Constitución de la República.”

5. El 5 de junio de 2012, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió el recurso de casación.³
6. El 29 de noviembre de 2016, los jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”) declararon la nulidad del auto de admisión del 5 de junio de 2012⁴, y dispusieron que se realice un nuevo sorteo de conjuces para que vuelvan a analizar la admisión del recurso de casación.
7. El 23 de febrero de 2017, la Corte Nacional resolvió inadmitir el recurso de casación planteado.
8. El 27 de marzo de 2017, Mario Agustín Ruiz Delgado (“el accionante”) interpuso acción extraordinaria de protección contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de 11 de agosto de 2011, contra la Resolución de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 y contra el auto de la Corte Nacional de 23 de febrero de 2017.
9. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁵
10. El 22 de abril de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁶

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

12. El accionante impugna el auto emitido el 23 de febrero de 2017, que inadmite el recurso de casación. También argumenta vulneraciones constitucionales contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo y contra la Resolución de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 que declara la nulidad de la admisión del recurso de casación.

³ La Corte Nacional admite el recurso con base en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

⁴ La Corte Nacional consideró que se dio “una motivación sustancial incongruente, toda vez al resolver la pretensión del casacionista (sic) se lo debe hacer de manera congruente con los términos en que venga planteado el recurso de casación, sin cometer desviaciones que supongan una modificación o alteración de los fundamentos del recurso en cuestión...”.

⁵ El 11 de marzo de 2021, el accionante presentó alegatos adicionales en su caso.

⁶ Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58, 63 y 191 (2. d).

13. El accionante reclama la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva al debido proceso, derecho a la defensa en su garantía de motivación y en la garantía de recurrir el fallo o resolución y a la seguridad jurídica.⁷ Sin embargo, el único cargo constitucional planteado en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo se refiere a la garantía de motivación.
14. El accionante reclama que, en el proceso de instancia el Tribunal Contencioso Administrativo, no se valoraron determinados hechos y pruebas que a su juicio demuestran vulneraciones a su derecho al trabajo. Reclama que la decisión de excluirlo de la Cooperativa Nambija fue ilegal y que los jueces no aplicaron adecuadamente las normas al momento de dictar sentencia.
15. El accionante afirma que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo *“carece de procedimientos legales del debido proceso y violación a perceptos (sic) de derechos constitucionales que no están motivados dentro de la sentencia...”*. El accionante afirma que la sentencia no tiene motivación y que las pruebas presentadas por él no fueron tomadas en cuenta por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.
16. Con respecto a la actuación de la Corte Nacional, el accionante afirma que *“interpuso el recurso de casación donde la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, en un inicio la Corte Nacional admite mi recurso de casación, sin embargo dicho recurso después de cinco años nuevamente es devuelto a la sala de admisión en donde se inadmite mi recurso de casación violentándose así mi derecho a recurrir en cualquier instancia judicial, la tutela efectiva, mi derecho a la defensa y la seguridad jurídica...”*.
17. Afirma que su recurso de casación fue presentado de manera legal, oportuna y motivada, conforme a la ley, por lo que en un inicio admiten el recurso, pero que, al posteriormente inadmitirlo irrespetaron el principio de preclusión y vulneraron su derecho a la seguridad jurídica.

IV. Análisis constitucional

18. El accionante impugnó tres actos, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de 11 de agosto de 2011 y los autos de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016 y del 23 de febrero de 2017.
19. Con respecto a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, sus cargos constitucionales⁸ radican en la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.⁹

⁷ Constitución, artículos 75, 76, 76(7)(1) y 82 respectivamente.

⁸ Acorde a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

⁹ Demanda de acción extraordinaria de protección, párrafos 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4.

20. Con respecto al auto de los jueces de la Corte Nacional se alega la vulneración a los derechos a recurrir en cualquier instancia judicial, tutela efectiva, a la defensa y a la seguridad jurídica.¹⁰ La Corte verifica que el cargo sobre el auto impugnado se concentra en un problema de seguridad jurídica causado por el auto de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016, razón por la cual se reconducirá los argumentos del accionante para analizar la posible vulneración a este derecho con respecto del auto del 29 de noviembre de 2016.¹¹
21. Sobre el resto derechos enunciados en la demanda –a recurrir y al trabajo–, la demanda no tiene argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión)¹² que permitan a la Corte analizar la violación de derechos.
22. El accionante afirma que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo vulneró el debido proceso en su garantía a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos. La Constitución establece que todas las resoluciones del poder público deben 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.”*¹³
23. En términos positivos, para que se considere que hay motivación, los juzgadores en la sentencia deben, al menos, i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁴
24. En la sentencia, los jueces del Tribunal enuncian los antecedentes de hecho, verifican su competencia y el cumplimiento de las solemnidades (considerandos primero y segundo)¹⁵; realizan un análisis de las excepciones presentadas, citan las normas y la razón de su aplicación (considerando cuarto);¹⁶ la fundamentación de la acción, los alegatos vertidos en la audiencia por las partes procesales y las pruebas (considerando tercero y quinto), y las conclusiones del caso (considerando sexto). En su conclusión final enuncian la norma que utilizan para resolver la pretensión fundamental del caso¹⁷ y, aunque existe una equivocación en la numeración de la misma, queda claro que se refieren a la garantía constitucional de la motivación¹⁸: *“La resolución está debidamente motivada...”* Por lo tanto, se verifica que los

¹⁰ Párrafos 16 y 17.

¹¹ Demanda de acción extraordinaria de protección, párrafos 5, 6, 7 y 7.1. Además del escrito presentado el accionante el 11 de marzo de 2021.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

¹³ Constitución, artículo 76 (7.l).

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19.

¹⁵ Para hacerlo los jueces citan la Constitución, artículo 173, y Ley de Modernización del Estado, artículo 38.

¹⁶ Para descartar las excepciones propuestas los jueces citan el Código de Procedimiento Civil, artículos 113, 114, 115, 116, 117 y explican su aplicación.

¹⁷ *“La resolución está debidamente motivada conforme lo exige el literal h) del No. 7 del Art. 75 de la Constitución.”*

¹⁸ Constitución, artículo 76 (7.l).

jueces del Tribunal Contencioso Administrativo enunciaron las normas sobre las cuales fundamentaron su decisión (i).

25. Además, hacen un análisis en el que explican la pertinencia de las normas con los hechos:

La resolución hace un análisis de todo el expediente; de la causal para la exclusión del socio; del procedimiento seguido por la Cooperativa y de la normatividad cooperativa aplicada al procedimiento de exclusión. Analiza que en definitiva, la Cooperativa de Transportes “Nambija” es una entidad de derecho privado, que conforme a la Ley de Cooperativas y su Reglamento, Estatuto y Reglamento Interno, puede excluir a socios que no cumplen con sus obligaciones económicas y se niegan a cumplirlas; por su parte, la Dirección del MIES de Zamora Chinchipe lo que ha hecho, como obligación, es registrar esta decisión de la Asamblea de la Cooperativa luego de examinar el Expediente de Exclusión que si cumple con la normatividad legal.

26. Por lo dicho se verifica que los jueces explicaron la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos (ii).

27. En consecuencia, la Corte no encuentra vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada.

28. Por otro lado, el auto de 29 de noviembre de 2016 no es uno que ponga fin al proceso.¹⁹ Sin embargo, la Corte ha señalado que “[t]ambién podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.”²⁰

29. En el presente caso nos encontramos frente a un auto dictado en una etapa procesal en la que los jueces de sustanciación debían resolver el recurso de casación presentado cinco años antes a la emisión del auto. Sin embargo, cuatro años después de admitido el caso, los jueces de sustanciación deciden dictar un auto de nulidad y devolver el proceso a una etapa procesal que ya precluyó, generando una posible vulneración a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

30. La Ley de Casación no prevé ningún recurso que permita al casacionista solicitar que se corrija una vulneración como la provocada en este caso, razón por la cual se cumple el requisito de no existir un remedio procesal para reparar esta vulneración.²¹

¹⁹ LOGJCC, artículo 58.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 45.

²¹ Ley de Casación, artículo 15: “Durante el trámite del recurso de casación no se podrá solicitar ni ordenar la práctica de ninguna prueba, ni se aceptará incidente alguno.”

31. En conclusión, la Corte Constitucional determina que, *prima facie*, el auto impugnado tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable, por lo que el auto, a pesar de no ser definitivo, se enmarca dentro de las excepciones previstas por esta Corte y puede considerarse como objeto de la acción extraordinaria de protección.²²
32. Sobre el auto de la Corte Nacional de 29 de noviembre de 2016, el accionante argumenta que vulneró su derecho a la seguridad jurídica al declararse nulo el auto que admitió su recurso de casación, para posteriormente resolver la inadmisión del mismo.
33. La Constitución establece que “[e]l 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.”²³ La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan 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.²⁴
34. Las normas que regulaban el recurso de casación al momento de su presentación estaban establecidas en la Ley de Casación.²⁵ La mencionada ley señalaba que la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia debía examinar si el recurso había sido debidamente concedido, y en su primera providencia debía declarar si admitía o rechazaba el recurso de casación.²⁶ Esto sucedió en el auto de admisión de fecha 5 de junio de 2012 dictado por la Corte Nacional.
35. Una vez admitido el recurso de casación la Ley de Casación establece que se debe correr traslado del mismo a las partes, sustanciarlo y dictar sentencia.²⁷ Es posible que la sentencia de la Corte Nacional, en circunstancias excepcionales y en materias no penales, no sea una resolución de fondo.²⁸

²² Corte Constitucional, sentencia, No. 2174-13-EP/20, párrafo 67.

²³ Constitución, artículo 82.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

²⁵ Ley de Casación, Registro Oficial Suplemento 299, 24 de marzo de 2004.

²⁶ Ley de Casación, artículo 8: *Cuando concurran las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.*

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo. Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

²⁷ Ley de Casación, artículos 8, 13, 15, 16 y 17.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 787-14-EP/19, párrafo 43.

36. El 29 de noviembre de 2016, los jueces nacionales de la Corte Nacional declararon la nulidad del auto de admisión²⁹; consideraron que se había dado una motivación incongruente, porque la admisión se la debió hacer conforme a los términos del recurso planteado *“sin cometer desviaciones que supongan una modificación o alteración de los fundamentos del recurso en cuestión”*; encontraron que la causal admitida no correspondía a una causal fundamentada por el accionante; y dispusieron que se proceda a un nuevo sorteo entre los conjuces de la Sala especializada correspondiente.
37. Lo resuelto por los jueces de la Corte Nacional vulnera lo establecido en la Ley de Casación, y en consecuencia su decisión no se sustenta en una norma previa, clara o pública. Si bien la Corte ha sido clara en decir que *“al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales”*, la Corte también ha expresado que para declarar una vulneración de este derecho ésta *“debe acarrear como resultado una afectación de preceptos constitucionales.”*³⁰ Además, es contrario a la forma en que la Corte Nacional ha actuado en el pasado en casos semejantes que han sido resueltos por esta Corte.³¹
38. La vulneración a la seguridad jurídica trae consecuencias a nivel constitucional en el ámbito de la tutela judicial efectiva. La Corte ha sostenido que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.³²
39. El primer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho al acceso a la administración de justicia, que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.³³
40. La Corte ya expresó que el principio de preclusión permite garantizar el derecho a la seguridad jurídica *“puesto que con ello las partes procesales tienen la certeza de que el proceso judicial avanzará de modo continuo y que no pueden revisarse o retrotraerse tramos que ya han culminado y que se han consolidado.”*³⁴ La Corte Nacional, al resolver un tema de admisibilidad en una fase en la que la ley establece que se debe resolver el fondo, mediante un auto y no mediante sentencia que, de manera motivada justifique la excepción al principio de preclusión,³⁵ vulneró su

²⁹ La nulidad la declararon basándose en lo resuelto en un proceso anterior No. 828-2014.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 2034-13-EP/19, párrafo 22.

³¹ Corte Constitucional, sentencia No. 787-14-EP/19, párrafos 45 y 54.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

³³ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 0980-12-EP, pág. 9-10; sentencia No. 001-13-SEP-CC.

³⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 898-15-EP/21 y 787-14-EP/19.

derecho a obtener una respuesta sobre su pretensión y, en consecuencia, vulneró la tutela judicial efectiva.

41. Al haber encontrado una vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica en el auto de la Corte Nacional del 29 de noviembre de 2016, causando que el proceso regrese a la etapa procesal previa a que se dicte ese auto, se vuelve inoficioso que esta Corte se pronuncie sobre el auto del 23 de febrero de 2017.
42. Finalmente, al igual que lo ha hecho esta Corte,³⁶ la Corte Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, podría establecer ciertas excepciones al principio de preclusión,³⁷ pero éstas deben respetar los derechos constitucionales, en particular el derecho a la seguridad jurídica, y deberán ser previas, claras y públicas.³⁸

V. 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 resuelve:

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de Mario Agustín Ruiz Delgado por parte de los jueces nacionales de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
2. Como medida de reparación se resuelve dejar sin efecto la nulidad declarada por los jueces de sustanciación de la Corte Nacional de Justicia, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto 29 de noviembre de 2016, para que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019; No. 1944-12-EP/19

³⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 898-15-EP/21.

³⁸ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 180.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL