REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año IV - Nº 7

Quito, martes 2 de mayo de 2017

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 3941-800
Exts.: 2301 - 2305

Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército esquina, Edificio del Colegio de Abogados del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107

Suscripción anual:
US$ 400 + IVA para la ciudad de Quito
US$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

1310 páginas
Tomos: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII

www.registroficial.gob.ec

Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

SENTENCIAS:

050-17-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Carlos Pólit Faggioni 2

051-17-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Omar Quijano Peñafiel 26

052-17-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Cristian David Hidalgo Orozco 45

053-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño 68

054-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el ciudadano Germán González Londoño 100

055-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Edwin Franklin Villalva Carrera 118

TOMO V

Quito, D. M., 22 de febrero de 2017

SENTENCIA N.º 050-17-SEP-CC

CASO N.º 0433-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 13 de marzo de 2014, el doctor Carlos Pólit Faggioni, en calidad de contralor general del Estado, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 14 de noviembre de 2013, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación signado con el N.º 357-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 13 de marzo de 2014, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0433-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruíz Guzmán y Antonio Gagliardo Loor, el 31 de julio de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0433-14-EP y dispuso se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación del caso.

En sesión del Pleno del Organismo, del 20 de agosto de 2014, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiendo la tramitación de la causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N. º 397-CCE-SG-SUS-2014, del 20 de agosto de 2014, remitió el expediente constitucional N.º 0433-14-EP al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 4 de mayo de 2014, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 0433-14-EP, a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República 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, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Antecedentes fácticos

La Contraloría General del Estado, realizó un examen especial que abarcó: "la evaluación de los procesos administrativos y aduaneros derivados de importaciones acogidas a admisión temporal con reexportación en el mismo estado, admisión temporal para el perfeccionamiento de activos, depósitos industrial y comercial, almacenes libres y devoluciones de tributos, tramitadas a través del I Distrito de Aduanas por el periodo comprendido entre el 11 de agosto de 1996, y el 31 de marzo de 1998".

Producto del examen realizado por la Contraloría General del Estado, se determinó en contra del señor Eduardo Jairala Ferzan, en calidad de Administrador de Aduanas (e), la glosa solidaria N.º 4516 DIRES del 30 de mayo de 2000.

Mediante comunicación ingresada el 20 de septiembre de 2000, el señor Eduardo Jairala Ferzan contestó a la glosa establecida en su contra. El 20 de junio de 2002, el director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado expidió la Resolución N.º 5087 en la que, luego de analizar el informe de examen especial, las contestaciones formuladas a dicho informe y las pruebas aportadas al proceso, decidió desvanecer en parte la glosa N.º 4516 DIRES.

Respecto de esta resolución, el señor Eduardo Jairala Ferzan interpuso en sede administrativa recurso de revisión. El 14 de octubre de 2003, el subcontralor general del Estado (e) dictó la Resolución N.º 6746 en la cual resolvió el recurso propuesto y decidió confirmar la glosa establecida en contra del recurrente.

Por no estar conforme con esta resolución, el señor Eduardo Jairala Ferzan, formuló demanda contencioso administrativa, en la cual alegó que había operado

el silencio administrativo a su favor, puesto que, el organismo de control no se pronunció respecto del recurso de revisión propuesto dentro del término previsto en la ley. El conocimiento de dicha demanda correspondió a los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, quienes el 25 de abril de 2011, dictaron sentencia y resolvieron: declarar con lugar la demanda presentada por el señor Eduardo Jairala Ferzan al considerar que operó el silencio administrativo positivo a su favor; declarar la ilegalidad de la Resolución N.º 6746 emitida el 14 de octubre de 2003 por el subcontralor general del Estado, (e); y, declarar desvanecida la glosa N.º 4516 emitida el 30 de mayo del 2000, por el director de responsabilidad civil de la Contraloría General del Estado.

En contra de la sentencia señalada, el Contralor General del Estado planteó recurso de casación, cuyo conocimiento recayó en los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quienes en sentencia dictada el 14 de noviembre de 2013, resolvieron: casar la sentencia; declarar que no ha operado el silencio administrativo positivo; y, dejar sin efecto las glosas establecidas por el organismo de control por indebida determinación de la responsabilidad solidaria.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada, es la sentencia dictada el 14 de noviembre de 2013, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 357-2011, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

> CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Quito, a 14 de noviembre de 2013, las 11h36.- VISTOS: (...) TERCERO.- El problema que debe resolver la Sala, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es si en el caso eran aplicables las normas de la Ley de Modernización del Estado respecto del silencio administrativo y si las glosas se emitieron conforme a la normativa vigente. Para resolver se formulan las siguientes consideraciones: 3.1. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado publicada en el R.O. Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, sustituyó las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control respecto del sistema de control de los recursos públicos. Sin embargo, mediante su disposición transitoria primera, se ordenó que "Las glosas, resoluciones y recursos de revisión que se encontraren en trámite a la fecha de la vigencia de esta Ley, continuarán sustanciándose de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control". Por tanto, en el caso en estudio eran las disposiciones de la LOAFYC las que regían el procedimiento administrativo para la emisión de las glosas y la determinación de la responsabilidad civil. 3.2. El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, que regula el derecho de petición dispone que todo reclamo,

solicitud o pedido a una autoridad pública debe resolverse en un término no mayor a quince días desde la fecha de su presentación, a menos que una norma legal señale expresamente un término distinto; vencido el mismo, se entiende por la figura del silencio administrativo positivo, que la solicitud fue aprobada o el reclamo resuelto a favor del peticionario. 3.3. Frente a esta disposición hay que señalar que el segundo inciso del artículo 143 de la Constitución de 1998 disponía que "Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial". Entonces, las disposiciones de la Ley de Modernización del Estado, al ser una ley ordinaria, no podían afectar al efecto del silencia administrativo como denegación tácita del reclamo, cuando éste se hallare regulado en leyes orgánicas. La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia así lo dejó establecido en las resoluciones No. 16-2001 (juicio No. 151-00) y No. 8-2001 (juicio No. 203-99), publicadas en el R.O. No. 332 de 23 de mayo de 2011, criterios con los que esta Sala concuerda. En la especie, la Sala de instancia yerra al considerar que ha operado el silencio administrativo positivo previsto en la Ley de Modernización del Estado, cuando la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC prevé tanto un plazo distinto para resolver como un efecto diferente, cual es el silencio administrativo negativo. (...) 3.5. El primer inciso del artículo 350 de la LOAFYC, señalaba que "Notificada la providencia de revisión, el Contralor General del Estado tendrá el plazo de noventa días para dictar una nueva resolución motivada, en la que se confirmará, revocará, modificará o sustituirá la resolución revisada. De no expedirse en este plazo, los interesados podrán considerar el silencio como denegación tacita del recurso y proponer acción contenciosa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (...)" (el subrayado corresponde a la Sala). Es decir, en esta norma se contemplaban consecuencias diferentes a las del silencio administrativo positivo establecido en la Ley de Modernización del Estado, ya que la falta de atención oportuna, dentro de los noventa días, con la resolución del recurso de revisión, daba la opción al interesado para entender como negativa tácita del mismo y le habilitaba acudir a la vía jurisdiccional. Sin embargo, la palabra "podrán" de la norma tiene un efecto potestativo, lo que implica que bien podía el interesado, como en efecto ocurrió en el presente caso, esperar el pronunciamiento de la autoridad revisora para actuar en consecuencia, como en efecto lo hizo. Por lo tanto, el Tribunal de instancia debía aplicar el Art. 350 de la (LOAFYC), puesto que por estar contemplado en una ley orgánica (LOAFYC) el silencio administrativo, aplicable al caso, surtía efectos negativos y facultaba al accionante a acudir a la vía judicial para impugnar la resolución administrativa, en los términos que se dejan expuestos. CUARTO: Respecto a la determinación de responsabilidades en forma solidaria, esta Sala considera: 4.1. Conforme el inciso segundo del artículo 335 de la LOAFYC, las resoluciones sobre glosas debían contener "la referencia expresa a las disposiciones legales y reglamentarias aplicadas y a la documentación y actuaciones que las fundamenten; decidirán todas las cuestiones planteadas en las glosas y en las alegaciones pertinentes de los interesados". 4.2. Tanto en la Glosa No. 4516 de 30 de mayo de 2000 como en la Resolución No. 6746 de 14 de octubre de 2003 se observa la imputación solidaria a ex administradores del 1 Distrito de Aduanas de Guayaquil, actuantes en el periodo del objeto examen. El fundamento para ello, conforme la conclusión segunda de la Resolución 6746, "es la combinación de omisiones la que produjo como resultado un perjuicio económico para la entidad la falta de aplicación de la norma que se señaló en el fundamento de las glosas, tanto al permitir que venzan los plazos, o luego de tal suceso al no cobrar las multas que ya estaban

causadas. La imputación solidaria obedece por tanto a los factores de responsabilidad, que no necesariamente suponen una actuación al unísono, sino que la determinación de tal responsabilidad corresponde a los deberes y cometidos que les son exigibles a los funcionarios (...)" (el subrayado es de la Sala). 4.3. Sobre responsabilidad subsidiaria y solidaria, el artículo 328 de la LOAFYC disponía "(...) No podrá establecerse solidaridad en la responsabilidad, con respecto a varios sujetos, sino cuando éstos aparezcan como coautores del mismo acto administrativo o del hecho que ha dado origen a la responsabilidad" (el subrayado corresponde a la Sala) En el mismo sentido, el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que la responsabilidad solidaria procede "cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine". 4.4. En el caso en estudio, la coautoría exigida en la norma no existe, pues se tratan de diferentes actuaciones y omisiones, en periodos distintos del accionar de las diferentes autoridades actuantes, por lo que la declaración de responsabilidad solidaria establecida en las glosas y ratificada en la resolución impugnada es incorrecta, razón ésta por la que la misma deviene en ilegal por inobservar norma expresa, más no por las consideraciones anotadas por la Sala de instancia en la sentencia en análisis. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa la sentencia, declara que no ha operado el silencio administrativo y deja sin efecto las glosas establecidas por el organismo de control por la indebida determinación de responsabilidad solidaria que, de conformidad con la ley, no procede.- ...

De la solicitud y sus argumentos

El doctor Carlos Polit Faggioni, en calidad de contralor general del Estado, presentó el 13 de marzo del 2014 acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 14 de noviembre del 2013, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación signado con el N.º 357-2011.

En lo principal, el legitimado activo en su escrito de acción extraordinaria de protección argumentó lo siguiente:

... La sentencia contradice las reglas de la lógica jurídica propia del recurso de casación porque luego de considerar y reconocer que el Tribunal inferior incurrió en error en la sentencia impugnada al haberse pronunciado por el silencio administrativo positivo, contrariando "(...) una Ley Orgánica (...)" que establece la denegación tacita o el efecto negativo del silencio administrativo de manera desatinada declaran la nulidad de la Resolución 6746 de 14 de octubre de 2003 (...) el error de valoración normativa por corresponder a violación de las reglas de la lógica, también da lugar a que no exista motivación válida del fallo (...) al confrontar el recurso de casación propuesto por la Contraloría General del Estado con la parte resolutiva del fallo se encuentran error in procedendo por extra petita porque en la decisión de la Sala de lo Contencioso

> Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se declara desvanecida la glosa N.º 4516 expedida el 30 de mayo de 2000 y de esa forma extralimita las atribuciones y deberes jurisdiccionales asignados por la ley para pronunciarse sobre el tema decidendi, en el caso, la nomofilaquia del efecto negativo del silencio administrativo pero no sobre el desvanecimiento de la glosa N.º 4516 de 30 de mayo de 2000 (...) en consecuencia esta decisión es incompatible con el tema del litigio propuesto por la Contraloría General del Estado en el recurso de casación (...) la argumentación legal a la que recurre la Sala, es inconsistente respecto del recurso de casación propuesto, constituye una mera declaración de voluntad de los juzgadores, no correspondían razonamientos sobre los hechos y el derecho del recurso planteado, de allí que el pronunciamiento deviene en artificioso e inoportuno porque se incurre en violación de trámite, como está ampliamente demostrado y ocasionan la nulidad de la sentencia de 14 de noviembre de 2013, las 11h38...

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Dentro de la demanda en la presente acción extraordinaria de protección, el accionante señala que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, al carecer de motivación suficiente, ya que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al negar el recurso de casación utilizaron un razonamiento incongruente con el tema de litigio planteado.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita lo siguiente:

> ... Que la sentencia de 14 de noviembre de 2013, las 11h38 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, viola derechos fundamentales obrantes en la Constitución de la República, en perjuicio de la Contraloría General del Estado (...) Declarar la nulidad de la sentencia de 14 de noviembre de 2013, las 11h38, en el juicio N.º 357-2011, recurso de casación planteado por la Contraloría General del Estado (...) Declarar la admisibilidad del recurso de casación propuesto respecto la sentencia dictada por los señores Jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo Guayaquil el 25 de abril de 2011...

Contestación a la demanda y argumentos

Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

El doctor Pablo Tinajero Delgado y la abogada Cynthia Guerrero Mosquera, en calidad de jueces integrantes de la Sala Especializada de lo Contencioso

Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio N.º 420-2015-SCA-CNJ, del 7 de mayo de 2015, que obra a foja 49 del expediente constitucional, señalaron que:

> ... Con Resolución No. 341-2014 de 17 de diciembre 2014 el Pleno del Consejo de la Judicatura designó como Juezas y Jueces de la Corte Nacional a los postulantes mejor puntuados del Concurso Público de Méritos y Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social para la renovación parcial de la Corte Nacional de Justicia. Con Resolución N° 01-2015 de 28 de enero de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia resolvió la integración de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, integrando la Sala de lo Contencioso Administrativo la abogada Cynthia Guerrero Mosquera y los doctores Pablo Tinajero Delgado y Álvaro Ojeda Hidalgo. En tal virtud, quienes suscribimos el presente oficio no nos encontrábamos en funciones a la fecha en que se ha expedido la sentencia dentro del recurso de casación No. 357-2011 (14 de noviembre de 2013), por los que nos encontramos imposibilitados de remitir el informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el señor Contralor General del Estado...

Procuraduría General del Estado

El 12 de mayo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito, casillero constitucional N.º 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

Audiencia pública

El 4 de agosto de 2016 a las 10 :30, se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta por el Pleno del Organismo, a la cual comparecieron: los abogados Eduardo Araujo Jacho y Verónica Carvajal Murillo en representación del doctor Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado, legitimado activo; mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil, en la oficina Regional de la Corte Constitucional, el doctor Luis Franco Herrera en representación de Eduardo Antonio Jairala Ferzán, tercer interesado. No comparecen los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ni la Procuraduría General del Estado, pese a estar debidamente notificados.

Las intervenciones de los comparecientes, en lo principal se resumen de la siguiente manera:

Abogado Eduardo Araujo Jacho, en representación del doctor Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado, legitimado activo:

Como antecedentes a esta acción extraordinaria de protección, la Contraloría General del Estado en uso de sus facultades constitucionales y legales, determinó responsabilidad civil - solidaria en contra del señor Eduardo Antonio Jairala Ferzán, por el valor de $549´978.000,00 (sucres), mediante la Resolución N.º 6746 del 14 de octubre de 2003, siendo puesto en conocimiento del administrado dicha resolución, el señor Jairala la impugna ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, fuera del plazo legal establecido por el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que la resolución le fue notificada al actor el 14 de noviembre del 2003, y su demanda fue presentada el 6 de septiembre del 2004, por lo tanto caducó el derecho del administrado para plantear e impugnar la resolución en sede jurisdiccional; situación que no fue tomada en cuenta por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, quienes en sentencia indicaron que ha operado el silencio administrativo positivo, sin tomar en cuenta lo señalado en el artículo 336 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, resolviendo aceptar la demanda planteada por el señor Jairala, dejando sin efecto las glosas, y por lo tanto, declara ilegal la resolución emitida por la Contraloría General del Estado. Posterior a esto, el organismo de control interpuso recurso de casación a esta sentencia, en base a que no se aplicó el artículo 336 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, (del cual da lectura). Agrega que en este caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil no tomó en cuenta este artículo y resolvió que operaba el silencio administrativo positivo, y no la denegación tácita como lo establece la norma aplicable para este caso. La Corte Nacional en la sentencia que es el acto en el cual consta la decisión judicial que se ha puesto en conocimiento de esta Corte, y en el que la Contraloría General del Estado considera que se han vulnerado derechos, es la sentencia del 14 de noviembre de 2013 a las 11:30, dictada dentro del recurso de casación N.º 357-2011, en la cual se casa la sentencia y declara que no ha operado el silencio administrativo positivo dejando sin efecto las glosas establecidas por el organismo de control, por la indebida determinación de responsabilidad solidaria, que de conformidad con la ley no procede. Señala que en este punto, la Contraloría General del Estado plantea esta acción extraordinaria de protección, por cuanto la Corte Nacional ha violado la garantía de la motivación de esta sentencia, como consta del expediente se ha transcrito un artículo y se llega a una conclusión de que la Contraloría General del Estado no podía determinar responsabilidad solidaria, por cuanto se trata de diferentes hechos, cosa que simplemente ha sido un enunciado sin sustento, ni se ha explicado en qué se basa la Corte Nacional para llegar a esta decisión e indicar que no procede, sin haber aplicado los artículo 142 y 143 de la Constitución Política de la República vigente hasta el año 2008 y actual 133 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 332, 335, 336, 341, 350 y 353 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que hacen referencia a la determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado y artículo 70 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; por lo expuesto, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada por el contralor general del Estado, en virtud de que se ha vulnerado la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos en la sentencia ya manifestada, expedida el 14 de noviembre del 2013, dentro del recurso de casación N.º 357-2011, interpuesto por la Contraloría General del Estado.

Doctor Luis Franco Herrera en representación de Eduardo Antonio Jairala Ferzán, tercer interesado:

La Contraloría General del Estado ha sostenido erróneamente que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, a la seguridad jurídica y que la sentencia impugnada carece de motivación; la parte accionante alega la violación de estos derechos con sustento en que existe en la sentencia impugnada una errónea aplicación de normas legales; así, el legitimado activo, en su acción extraordinaria de protección, señala en forma expresa que los jueces –autores de la sentencia que impugna– se han limitado a hacer una equivocada aplicación de los artículo 335 y 350 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; insiste en que se refieren a los artículo indicados de una ley derogada, pese al hecho de que hay una insistencia en invocar la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control derogada en el año 2002, cuando se expidió la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Agrega que, si se establecen premisas o aproximaciones, podrán apreciar con absoluta claridad que la acción extraordinaria de protección resulta improcedente, pues invocan normas expresamente derogadas. Añade que en la sentencia N.º 039-16-SEP-CC en el caso N.º 0181-09-EP, la Corte Constitucional ha señalado que el trámite de una acción extraordinaria de protección no puede centrar su análisis en asuntos de mera legalidad, pronunciándose sobre un conflicto entre normas infraconstitucionales o sobre la inconformidad en la aplicación de este tipo de normas en un caso concreto y determinado; en el presente caso, la acción extraordinaria de protección formulada por la Contraloría General del Estado, ataca dos aspectos que fueron materia de análisis y resolución en la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; el primero, guarda relación con el efecto del silencio administrativo y el segundo, con el desvanecimiento de las glosas. De acuerdo al criterio esgrimido por la Contraloría, la sentencia impugnada carece de motivación e insiste en repetir la supuesta vigencia de los artículos 335 y 350 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; indica que la sentencia impugnada analizó este aspecto, incluso dio la razón a la parte accionante; es más, los jueces nacionales casaron la sentencia por este motivo y tanto es así que en la parte resolutiva, determinaron de forma expresa que no había operado el silencio administrativo con efecto positivo; por esta razón, la argumentación que la Contraloría formula en torno a que por este motivo se vulneraron derechos constitucionales, no tiene razón de ser, no puede ser objeto de análisis, ni de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional; por otra parte, el accionante sostiene que existe violación de derechos constitucionales, ya que la sentencia impugnada se encuentra error *improcedendum* por *extra petita*, porque en la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se declara desvanecida la glosa 4516 expedida el 30 de mayo del 2000 y de esa forma extralimita las atribuciones y deberes jurisdiccionales asignadas por la ley para pronunciarse sobre el tema disidente, en el caso, el efecto negativo del silencio administrativo, pero no sobre el desvanecimiento de la glosa 4515 del 30 de mayo del 2000, porque aquello es potestad o privativa de la Contraloría General del Estado. Sobre esa alegación –que carece de fundamento–, señala que a los jueces nacionales por mandato constitucional y legal, les corresponde analizar y pronunciarse sobre los recursos de casación; respecto de este recurso, la Corte Constitucional en la audiencia dentro de la sentencia N.º 071-16-SEP-CCE, caso N.º 1933-15-EP, indica que la casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico

ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma; los jueces nacionales no incurrieron en error *improcedendo* por *extra petita* como erróneamente lo sostiene el accionante, pues el desvanecimiento de la glosa fue un tema alegado por la propia Contraloría, al momento de formular su recurso de casación; en tal virtud, el desvanecimiento de la glosa era un asunto que formaba parte del tema *decidendi* del presente caso y por lo tanto, era susceptible de pronunciamiento por parte de la Corte Nacional; el legitimado activo alega en su demanda que la sentencia contradice las reglas de la lógica jurídica, porque luego de considerar y reconocer que el tribunal inferior incurrió en error en la sentencia impugnada, al haberse pronunciado por el silencio administrativo positivo, contrariando una ley orgánica que establece la denegación tácita o el efecto negativo del silencio administrativo, de manera destinada declaran que la Resolución N.º 6746 era desatinada. Al respecto, señala que la sentencia cumple con una adecuada motivación, pues está revestida de lógica; la lógica de acuerdo con la sentencia N.º 0009-14-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional comporta la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, toda vez que la sentencia supone un silogismo, esto es un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto; con las premisas menores que se encuentran dadas por los hechos fácticos, en los cuales se circunscriben y fundamenta la causa y de cuya conexión se obtiene una conclusión que se traduce en la decisión final del proceso; en virtud de estas premisas adoptaron su resolución, en la cual decidieron casar la sentencia, decidir que no ha operado el silencio administrativo y declararon desvanecida la glosa; por todas las consideraciones anotadas es más que evidente que no existió vulneración alguna de derechos constitucionales y que por lo tanto, la acción extraordinaria de protección debe ser negada.

En la fase de réplicas:

Abogado Eduardo Araujo Jacho, en representación del doctor Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado, legitimado activo:

Se ha indicado que la LOAFYC es una norma derogada, si es así, en ningún momento la Contraloría General del Estado ha sostenido que es una norma vigente; sin embargo, lo que si se sostiene es que la LOAFYC es una norma que estuvo vigente durante la ejecución de la acción de control y durante el proceso de determinación de responsabilidades y que no fue considerada ni siquiera por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil y tampoco por la Corte Nacional de Justicia; es por esto que es importante hacer esta aclaración, la LOAFYC estuvo vigente durante el proceso de control y fue derogada por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el 2002; pero era la norma vigente al momento de la acción de control y la posterior determinación de responsabilidades en contra del señor Jairala; se ha manifestado que se está sometiendo a su conocimiento asuntos de legalidad y solicitando que se decida sobre normas infraconstitucionales, pues ha manifestado, desde el inicio de esta intervención, que ha habido violaciones de derechos garantizados en la Constitución, sobre todo en el establecido en el 76 numeral 7 literal l, referente a la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, que es una norma

constitucional, por lo tanto necesita hacer esta aclaración para que se entienda que no está poniendo en conocimiento de esta Corte, como máximo organismo de interpretación constitucional, una norma que no sea de este carácter.

Doctor Luis Franco Herrera en representación de Eduardo Antonio Jairala Ferzán, tercer interesado:

Se ha probado hasta la saciedad que el informe del auditor de la Contraloría, que lo exhibo y que consta dentro del juicio, peca de graves errores, tan graves errores, que probaron que el ingreso de las mercaderías no estaban sujetas a sanción, que esa es la razón de la glosa y tanto probaron que aquellos documentos los presentaron debidamente legalizados ante notario público, lo que se ha cuestionado bajo el supuesto de que esos documentos probaban que no había lugar a la multa, que dio lugar al nacimiento, no llevaban la firma del secretario de la institución; lo que resulta es un grave error, negar la autenticidad de la presencia del notario para desconocer la prueba de que no estaba el señor Jairala obligado a poner una sanción, no existía lugar a esta y a más de eso, respecto a lo de la LOAFYC, insiste en la parte judicial, en estrados, se probó que la Contraloría siempre ha venido alegando la existencia de la LOAFYC y si no fuera así, basta leer el texto de la Ley Orgánica de la Contraloría, que establece la responsabilidad de los funcionarios de la Contraloría en cuanto a las resoluciones que emite, de tal manera que dicho aquello, insiste en que no hay lugar a la imposición de la multa contra el señor Jairala Ferzán.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 ibídem, que establecen que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano

individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales con fuerza de sentencia que pongan fin al proceso; en esencia, este máximo organismo de justicia, interpretación y control constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional estableció previamente 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[1]...

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 los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial 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 razón 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

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

ejecutoriados y que, durante el juzgamiento no se haya vulnerado por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la Norma Suprema.

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

1. **La sentencia dictada el 14 de noviembre de 2013, por los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 357-2011, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones judiciales motivadas, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: "... un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces ..."[2].

Así también, esta Corte, ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> ... se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial [3] ...

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que, el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.
[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

administrativo, esté sujeto a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose éste en un límite a la actuación discrecional de los jueces.

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho[4].

Dentro de esta serie de garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **l**, el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos, y en caso de no estar debidamente motivadas dichas resoluciones serán consideradas nulas[5].

En armonía con la norma constitucional *ut supra*, el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la justicia constitucional se fundamenta en los siguientes principios:

> Art. 4.- (...) 9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso. 10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte...

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón, la motivación constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

---

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

[5] Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal 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.

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> ... la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella[6] ...

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación; sino que debe sustentarse bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo[7].

En este punto, es preciso hacer referencia a que el accionante, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, manifestó que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, la decisión recurrida carecía de coherencia y lógica jurídica al momento en que se desarrollaron los argumentos fácticos, por lo cual se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial para que se considere debidamente motivada.

Es así que, la motivación como garantía del debido proceso contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: 1) Razonabilidad; 2) Lógica; y, 3) Comprensibilidad. En relación a estos, esta Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> ... la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

> decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general[8] ...

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos acarrearía la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Pues, la existencia de una motivación suficiente, en función de los aspectos jurídicos que se susciten de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto, representa una garantía sustancial para los derechos de los justiciables, toda vez que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que llevaron a los órganos judiciales a adoptar su decisión, permite apreciar el examen de las razones contenidas en la resolución judicial.

En términos generales es preciso indicar que el accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señaló que no existe una "motivación válida del fallo" por cuanto "la argumentación legal a la que recurre la Sala, es inconsistente respecto del recurso de casación propuesto". Por lo tanto, dicha decisión debe fundamentarse bajo la estrictez, formalismo y rigidez que exige el recurso extraordinario de casación, cuyo objeto es anular una sentencia o auto judicial cuando ha existido una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley o que haya sido dictada en un procedimiento que no cumple con las solemnidades legales. Por lo tanto, la decisión judicial impugnada debe estar fundamentada en disposiciones acordes a la naturaleza de este recurso y emitir conclusiones que no contradigan su esencia.

Al respecto, manifiesta el legitimado activo que la sentencia descrita adolece de falta de motivación, por cuanto "... al confrontar el recurso de casación propuesto por la Contraloría General del Estado con la parte resolutiva del fallo se encuentran error *in procedendo* por *extra petita* porque en la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se declara desvanecida la glosa N.º 4516 expedida el 30 de mayo de 2000 y de esa forma extralimita las atribuciones y deberes jurisdiccionales asignados por la ley para pronunciarse sobre el *thema decidendi*, en el caso, la nomofilaquia del efecto negativo del silencio administrativo pero no sobre el desvanecimiento de la glosa

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

N.º 4516 de 30 de mayo de 2000 (...)", razón por la cual "(...) la argumentación legal a la que recurre la Sala, es inconsistente respecto del recurso de casación propuesto, ya que constituye una mera declaración de voluntad de los juzgadores, que no correspondían a razonamientos sobre los hechos y el derecho del recurso planteado...".

Una vez señaladas las consideraciones de la demanda, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub judice*, determinando si la sentencia impugnada cumple con los criterios de motivación antes indicados.

Razonabilidad

Conforme lo señalado en líneas anteriores, este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico, con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho. Esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, señaló que razonabilidad es "el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial"[9].

De este modo, en el primer considerando de la sentencia la Sala radica competencia y cita el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, así como los artículos 185 numeral 1 y 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y la codificación de la Ley de Casación, respectivamente.

En el considerando tercero hacen referencia al problema que se debe resolver bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, que constituye si la Ley de Modernización del Estado era aplicable en el caso concreto. En este sentido continúan citando las normas que hacen referencia al silencio administrativo positivo y negativo y su desarrollo cronológico, entre las que se observan la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (disposición transitoria primera), la Ley de Modernización del Estado (artículo 28), la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (artículos 341, 346, 350), la Constitución de 1998 vigente al momento de suscitarse la controversia (artículo143), así como jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, respecto al principio de jerarquía de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control –LOAFYC– frente a la Ley de Modernización del Estado.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 009-14-SEP-CC, caso N.° 0526-11-EP, de 15 de enero de 2014.

En el siguiente considerando, el cuarto, la Sala de Casación, para referirse a la determinación de responsabilidad solidaria cita los artículos 335 y 328 de la LOAFYC.

Conforme se puede apreciar, esta Corte Constitucional verifica que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha utilizado normativa constitucional e infraconstitucional aplicable al caso concreto; al igual que jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cumpliendo de esta manera con el parámetro de la razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional.

Lógica

De conformidad con lo señalado en párrafos precedentes, la lógica implica necesariamente la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión o en otras palabras:

> ... supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)[10].

Para el efecto, se precisa indicar que el accionante en su escrito de casación fundó su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, pues alegó falta de aplicación de normas jurídicas y de precedentes jurisprudenciales obligatorios en la sentencia dictada por el tribunal de instancia en relación a dos aspectos: los efectos del silencio administrativo y el desvanecimiento de la glosa expedida por la Contraloría General del Estado. En lo concerniente al silencio administrativo, esgrimió falta de aplicación de los artículos 142 y 143 de la Constitución Política de 1998 (vigente a la época de la controversia); los artículos 332, 335, 336, 341, 350 y 353 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (vigente a la época de la controversia); y, el artículo 70 de Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

En igual sentido, señaló falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales Nros. 16, 8, 57 y 77 dictados por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, publicados en los Registros Oficiales Nros. 332 del 23 de mayo de 2001, 587 del 3 de mayo de 2002 y 602 del 21 de junio del 2002, respectivamente.

---

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 009-14-SEP-CC, caso N.° 0526-11-EP.

El legitimado activo sostuvo que, producto de la falta de aplicación de las normas y de los precedentes jurisprudenciales mencionados en el recurso de casación, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, empleó una ley ordinaria –Ley de Modernización del Estado– en lugar de una ley orgánica –Ley Orgánica de Administración Financiera y Control– y que por lo tanto, aplicó el silencio administrativo con efecto positivo en lugar del silencio administrativo con efecto negativo, situación que influyó en la decisión de la causa, puesto que los presupuestos detallados en la ley ordinaria eran totalmente contrapuestos a los previstos en la ley orgánica.

Con estos antecedentes, es preciso indicar que la Sala inicia su exposición estableciendo los argumentos contenidos en el recurso de casación presentado por la Contraloría General del Estado, para a continuación, en su considerando primero, declarar su competencia para resolver la causa. En el considerando segundo la Sala señaló los argumentos del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo para haber declarado la ilegalidad de la Resolución N.º 6746 del 14 de octubre de 2003, y desvanecer la glosa N.º 4516 del 30 de mayo de 2000.

En el considerando tercero, la Sala de Casación al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación se enfoca en esclarecer si "eran aplicables las normas de la Ley de Modernización del Estado respecto del silencio administrativo y si las glosas se emitieron conforme a la normativa vigente", de conformidad con lo establecido en el escrito contentivo del recurso.

Para resolver la primera pregunta planteada, los jueces inician manifestando que la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, publicada en el año 2002, sustituyó a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control –LOAFYC– respecto del sistema del control de recursos, haciendo hincapié en la disposición transitoria primera por la cual se establecía que las glosas, resoluciones y recursos de revisión actualmente en trámite, continuarán sustanciándose bajo la normativa de la LOAFYC. Con esto, los jueces dejan en claro que "en el caso de estudio, eran las disposiciones de la LOAFYC las que regían el procedimiento administrativo para la emisión de las glosas y la determinación de la responsabilidad civil".

A continuación, hacen mención al artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, el mismo que regula el derecho de petición y el silencio administrativo positivo. A continuación, se refieren al artículo 143 de la Constitución Política de 1998 que establecía que una ley ordinaria no puede modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella; ante lo cual concluyen que:

> ... las disposiciones de la Ley de Modernización del Estado, al ser una ley ordinaria, no podía afectar al efecto del silencio administrativo como denegación tácita del reclamo, cuando éste se hallare regulado en leyes orgánicas (...) En la especie la Sala de instancia yerra al considerar que ha operado el silencio administrativo positivo previsto en la Ley de Modernización del Estado, cuando la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC prevé tanto un plazo distinto para resolver como un efecto diferente, cual es el silencio administrativo negativo.

Para fundamentar esta conclusión, hacen mención al artículo 341 de la LOAFYC el cual contemplaba la facultad privativa de determinación de responsabilidad civil por parte de la Contraloría General del Estado. Indican además que el Contralor General puede examinar de oficio o a petición de parte las resoluciones en todo lo concerniente a la responsabilidad civil y hacen referencia al artículo 350 ibidem, que contempla el silencio administrativo negativo en caso de no expedir la resolución del recurso de revisión en el plazo de noventa días contados a partir de notificada la providencia de revisión.

En otras palabras, los jueces casacionales determinaron que el tribunal de instancia erró al aplicar la Ley de Modernización del Estado y declarar el silencio administrativo con efectos positivos, puesto que, en el caso concreto, el tribunal debía aplicar el inciso primero del artículo 350 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, por cuanto la Constitución Política de 1998 manifestaba que una ley ordinaria no podía modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella. En consecuencia, el silencio administrativo aplicable al caso en virtud de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control surtía efectos negativos y no positivos como erróneamente lo declaró el tribunal de instancia al aplicar la Ley de Modernización del Estado. En virtud de estas consideraciones, la Sala casacional decidió casar la sentencia y declarar que en el caso concreto no ha operado el silencio administrativo positivo: "Por lo tanto, el Tribunal de instancia debía aplicar el artículo 350 de las LOAFYC, puesto que por estar contemplado en una Ley orgánica (LOAFYC) el silencio administrativo, aplicable al caso, surtía efectos negativos y facultaba al accionante a acudir a la vía judicial para impugnar la resolución administrativa".

En lo que tiene que ver con la determinación de la responsabilidad, en el considerando cuarto, la Sala demandada se refirió a la determinación de la responsabilidad solidaria y al desvanecimiento de la glosa. Sobre el tema, los jueces de la Sala enunciaron los artículos 328 y 335 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Con sustento en lo dispuesto en estas normas, la Sala concluyó que la responsabilidad establecida en la glosa era incorrecta, por cuanto inobservó norma expresa. Razón por la cual, la Sala casacional decidió dejar

sin efecto las glosas establecidas por la Contraloría General del Estado.

En su análisis, la Sala determinó que, de acuerdo con el artículo 328 de la LOAFYC, no puede establecerse responsabilidad solidaria sino cuando hayan actuado varios sujetos a quienes se les considere coautores del acto administrativo, en concordancia con lo expuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. No obstante, señala que en el caso sub judice:

> ... la coautoría exigida en la norma no existe, pues se tratan de diferentes actuaciones y omisiones, en períodos distintos del accionar de las diferentes autoridades actuantes, por lo que la declaración de responsabilidad solidaria establecida en las glosas y ratificada en la resolución impugnada es incorrecta, razón ésta por la que la misma deviene en ilegal por inobservar norma expresa, más no por las consideraciones anotadas por la Sala de instancia en la sentencia de análisis.

Dicho de otro modo, la Sala advirtió que en el presente caso no se configuraba la responsabilidad solidaria requerida por la normativa infraconstitucional, pues existen diferentes actuaciones y omisiones efectuadas en distintos períodos de las autoridades actuantes.

Al contrastar el recurso de casación propuesto con la sentencia impugnada, esta Corte advierte que los razonamientos empleados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, obedecen a lo expresamente demandado por el accionante en el recurso de casación, pues, se analiza tanto la falta de aplicación de normas en relación al silencio administrativo como en lo concerniente al desvanecimiento de la glosa establecida por la Contraloría General del Estado. Por esta razón, los argumentos esgrimidos en la acción extraordinaria de protección en relación a que "... la argumentación legal a la que recurre la Sala, es inconsistente respecto del recurso de casación propuesto, ya que constituye una mera declaración de voluntad de los juzgadores, que no correspondían a razonamientos sobre los hechos y el derecho del recurso plateado..." carecen de respaldo jurídico, pues no se encuentran debidamente sustentados con la realidad procesal. La decisión judicial impugnada, contrario a lo manifestado por el accionante, guarda la debida coherencia entre los hechos que se plantean en el recurso de casación, las normas que se enuncian en el fallo y la decisión final que adoptan los jueces casacionales.

En este sentido, el accionante equivoca su criterio al señalar que la Sala demandada "... extralimita las atribuciones y deberes jurisdiccionales asignados por la ley para pronunciarse sobre el *thema decidendi*, en el caso, la nomofilaquia del efecto negativo del silencio administrativo pero no sobre el desvanecimiento de la glosa N.º 4516 de 30 de mayo de 2000...", pues una vez examinados el recurso de

casación y la sentencia impugnada, resulta más que evidente que el desvanecimiento de la glosa era materia de análisis y por lo tanto objeto de resolución por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, toda vez que, en el libelo de casación, el propio accionante fundado en la causal primera del artículo 3 de la Ley Casación, señaló que el tribunal de instancia al pronunciarse sobre el desvanecimiento de la glosa, no aplicó el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por lo antes expuesto, la sentencia expedida el 14 de noviembre de 2013, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cumple con la debida lógica al haber coherencia entre las premisas expuestas y la resolución del caso.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto a la comprensibilidad, los jueces utilizaron un lenguaje sencillo, claro y comprensible, existiendo además una sistematización adecuada de los argumentos expuestos en ella y por tanto, coherencia entre las premisas y la decisión final mediante una argumentación judicial precisa y técnica, capaz de transmitir de modo coherente las razones en que se apoya el fallo.

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 emite la siguiente:

SENTENCIA

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

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo 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: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/jzj

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: f.)
Quito, a 19 ABR 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 0433-14-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 jueves 16 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: f.)
Quito, a 19 ABR 2017
SECRETARÍA GENERAL

Quito, D. M., 22 de febrero de 2017

SENTENCIA N.º 051-17-SEP-CC

CASO N.º 1252-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Omar Quijano Peñafiel en su calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, gerente general (e) y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP-Petroecuador), presentó el 22 de julio del 2014, acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado el 1 de julio de 2014 a las 11:00, dentro del juicio N.º 2014-0037, por los conjueces nacionales de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 11 de agosto del 2014, certificó que en referencia a la acción N.º 1252-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, el 8 de octubre del 2014 a las 12:39, admitió a trámite la presente acción.

Mediante oficio N.º 515-CCE-SG-SUS-2015 del 30 de octubre de 2014, la Secretaría General de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 30 de octubre de 2014, remitió el presente caso al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, para la sustanciación correspondiente.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva

Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

A través del memorando N.º 1558-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte en sesión extraordinaria, el 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional, Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 1252-14-EP, mediante providencia emitida el 3 de marzo de 2016 a las 09:00 y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es el auto de inadmisión del recurso de casación presentado el 1 de julio de 2014 a las 11:00, por PETROECUADOR-EP, dentro del juicio N.º 2014-0037, dictado por los conjueces nacionales de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que en lo principal, resuelven:

Auto dictado el 1 de julio de 2014 a las 11:00:

> **"CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE CONJUEZA YCONJUECES DE LO CIVIL Y MERCANTIL. Quito, 01 de julio de 2014, a las 11h00. VISTOS.- (Juicio No 37-2014) (...) TERCERA.- PROCEDENCIA.-** La procedencia del recurso está prevista de modo expreso en el artículo 2 primer inciso de la Ley de Casación. En efecto, esta disposición dice: "El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo". Igualmente procede respecto a las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo, o

contradicen lo ejecutoriado. No procede el recurso de casación "de las sentencias o autos dictados por las Cortes Especiales de la Fuerzas Armadas y la Policía" y las resoluciones de los funcionarios administrativos, mientras sean dependientes de la Función Ejecutiva. Nota: la frase entre comillas declarada Inconstitucional por Resolución del Tribunal Constitucional No. 0017-2004- TC, publicada en Registro Oficial Suplemento 274 de 19 de Mayo del 2006. En la doctrina de casación señala que pertenecen a la categoría de procesos de conocimiento lo procesos de condena, declarativo puro y de declaración constitutiva, que tienen como finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una relación jurídica, e incluye, por lo tanto, el grupo general de declarativos y a los dispositivos. Al contrario, los procesos de ejecución "tiene por objeto hacer efectivo un derecho cierto o presumiblemente cierto, cuya satisfacción se tiende a asegurar mediante el empleo de la acción y concretamente, el juicio ejecutivo, consiste en una pretensión tendiente a hacer efectivo el cumplimiento de una obligación documentada en alguno de los títulos llamados ejecutivos previstos en la ley". Como se observa los juicios de conocimiento tienen por finalidad producir una declaración de certeza sobre una situación jurídica determinada. A diferencia de los procesos de conocimiento y de ejecución tenemos el juicio de expropiación, el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil establece sobre el objeto del juicio de expropiación -dice –:"La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública". Esta norma contiene e induce la idea de revelar que el juicio de expropiación es la tramitación, el procedimiento, la forma para establecer el precio que debe pagarse por la cosa expropiada. Con otras palabras, el juicio de expropiación tiene como propósito establecer el precio, la cuantía o monto de la cosa o del bien materia del juicio. La Corte Nacional de Justicia antes Corte Suprema mediante fallo expresa que en los juicios de expropiación el único objeto del litigio, es establecer el valor, cantidad o precio de la cosa expropiada, y que al haberse declarado la utilidad pública de un determinado bien, esta declaración constituye un acto administrativo, no pudiendo discutirse en esta jurisdicción nada relativo a tal declaratoria, ya que el juez tiene función de fijar por sentencia el valor del bien expropiado. Por lo expuesto, en los juicios de expropiación, no hay derechos litigiosos, o derecho alguno que declarar o situación jurídica que determinar, no constituyendo juicio de conocimiento, careciendo del requisito de procedencia. Los juicios de expropiación escapan al control de casación. "La expropiación afecta al derecho de propiedad, constituye una privación total o parcial de un bien raíz, por causa justificada de utilidad pública o interés social previa justa valoración, papo y la correspondiente indemnización, según lo prescrito en la constitución y las leyes". En el presente caso se trata de un juicio de expropiación cuyo trámite es sumario, no es un proceso de conocimiento, en este aspecto no procede la interposición del recurso contra la sentencia dictada por la Sala de lo Civil v Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. Lo anotado en líneas anteriores, y con otras palabras, determina que los juicios de expropiación el único objeto del juicio o litigio, es establecer el valor, cantidad o precio de la cosa expropiada, porque, al haberse declarado de utilidad pública de un determinado bien, esta declaración es un acto administrativo, no pudiendo discutirse nada en relación a tal declaratoria, por cuanto el juez tiene la función de fijar por sentencia el valor del bien expropiado. En estos juicios no existen derechos litigiosos, o de derecho alguno que declarar o situación jurídica que determinar, no constituyendo juicio de conocimiento. Las resoluciones o las sentencias pronunciadas en el juicio de expropiación, instituyen cosa juzgada formal, este hecho permite que la

esencia de lo litigado pueda conocer en otro juicio. Con otras palabras, al no pertenecer el trámite referente a la expropiación a la categoría de un proceso de conocimiento ni la sentencia da fin a la causa, no cumple con la exigencia de procedencia determinada en el artículo 2 de la ley de la materia, en consecuencia no es impugnable mediante el recurso de casación. El Tribunal *ad quem* ha procedido conforme a Derecho, cumpliendo con su obligación de vigilar que el recurrente cumpla con lo determinado por la ley de la materia y evitar la concesión indebida del recurso, retarde la Administración de Justicia; ha realizado el respectivo análisis negando la procedencia del recurso por tratarse de un juicio de expropiación. Una vez analizado el recurso, la Sala de Conjueza y Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia RECHAZA el recurso propuesto por el Dr. Omar Reinaldo Quijano Peñafiel, en calidad de Procurador Judicial del Ingeniero Marco Calvopiña Vega, Gerente General y por tanto Representante Legal de la empresa pública EP PETROECUADOR Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador. Notifíquese y Devuélvase (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

Mediante Acuerdo Interministerial N.º 257 del 9 de marzo de 2011, los ministros coordinadores de Seguridad y de Sectores Estratégicos, de Defensa Nacional, del Interior y de Recursos Naturales No Renovables acordaron, entre otras cosas, que PETROECUADOR-EP "deberá realizar las acciones que corresponda para declarar la utilidad pública y asumir directamente el transporte de combustibles en autotanques, su distribución y expendio en las provincias fronterizas a ser intervenidas...".

A través de la Resolución N.º 2012127 del 24 de mayo del 2012, el gerente general de PETROECUADOR-EP declaró de utilidad pública y con fines de expropiación, entre otras estaciones de venta de combustible, la estación de servicio "El Conductor", de propiedad de MANUEL EUGENIO HARO SORIA, ubicada en la avenida Quito entre la calle Eugenio Espejo y Cuyabeno en la parroquia Nueva Loja del cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos.

El 20 de mayo del 2013, PETROECUADOR-EP presentó una demanda por expropiación, solicitando además la ocupación inmediata de la estación de servicio "El Conductor", a fin de que en sentencia se señale el justo precio que se debe pagar por el inmueble expropiado.

En primera instancia, la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de Lago Agrio de la Provincia de Sucumbíos, a través de la sentencia dictada el 8 de agosto de 2013, aceptó la demanda y fijó una cantidad por concepto de indemnización, que debía ser cancelada por PETROECUADOR-EP a la parte demandada.

Acto seguido, el doctor Omar Peñafiel en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña, gerente general de la empresa pública PETROECUADOR-EP, presentó recurso de apelación, que fue conocido por la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, la cual mediante la sentencia que dictó el 27 de septiembre de 2013, negó el recurso y confirmó en todas sus partes la decisión de instancia, misma que fue objeto de un requerimiento de ampliación planteado por la parte demandante.

Mediante auto dictado el 22 de agosto de 2013, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, se negó el requerimiento de ampliación en referencia. Posteriormente, la parte demandante presentó un recurso de casación, mismo que mediante auto emitido el 17 de diciembre de 2013, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, se negó este recurso.

Finalmente, la parte demandante propuso recurso de hecho. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a través del auto dictado el 1 de julio de 2014, rechazó el mismo.

Detalle y fundamento de la demanda extraordinaria de protección

El legitimado activo manifestó que el auto dictado por la Corte Nacional de Justicia viola el derecho constitucional de PETROECUADOR-EP a la seguridad jurídica, por considerar que en los juicios de expropiación, no hay derechos litigiosos o derecho alguno que declarar, o situación jurídica que determinar, no constituyendo juicio de conocimiento.

Argumenta además que las obligaciones de los jueces de la Corte Nacional de Justicia son de profunda importancia para el funcionamiento del sistema judicial, ya que es su deber garantizar los derechos constitucionales de las partes a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, entre otros. Por tal razón, sostiene el legitimado activo, que la negativa formal de admitir a trámite el recurso de casación que ha interpuesto, vulnera las normas constitucionales que garantizan la tutela judicial efectiva.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada

El accionante señala principalmente, que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República e identificó que como consecuencia de la vulneración citada, también

fueron lesionados los derechos a la tutela judicial efectiva y al acceso a la justicia (artículo 75 de la Constitución); el derecho y deber de administración de justicia (artículo 169 de la Constitución); el principio de debida diligencia (artículo 172 de la Constitución) y el derecho a la igualdad y no discriminación (artículos 66 numeral 4 y 76 numeral 4 de la Constitución).

Pretensión

El accionante solicita que la Corte Constitucional que mediante sentencia, declare la vulneración de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados y por ende, se deje sin efecto y revoque la sentencia de casación recurrida, y se ordene la reparación integral de los derechos constitucionales de PETROECUADOR-EP, y se disponga que se admita el recurso de casación y se lo tramite hasta su resolución correspondiente.

Contestación a la demanda

Procuraduría General del Estado

A fojas 22 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado mediante escrito del 11 de marzo de 2016 y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

Audiencia pública convocada por el Pleno de la Corte Constitucional

A la audiencia pública convocada por el Pleno del Organismo comparecieron la doctora Alba Ramírez en representación del gerente general de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, Petroecuador-EP, legitimado activo; los terceros interesados, señor Manuel Eugenio Haro Soria, acompañado por el abogado Juan Marco Gonzaga Salazar y la doctora Susana Pachacama en representación de la Procuraduría General del Estado.

La doctora Alba Ramírez en representación del gerente general de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR-EP, legitimado pasivo, hace las siguientes consideraciones:

> ... en la presente acción extraordinaria de protección presentada el 20 de mayo del año 2013, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador sostiene que se establece inconstitucionalidad o vulneración de derechos constitucionales en el auto referido en el recurso de casación interpuesto, esto surge de la motivación de un juicio de

expropiación impulsado por la EP. Petroecuador, en contra del señor Manuel Haro Soria; si bien es cierto que el juicio de expropiación, única y exclusivamente tiene que ver dentro de las formalidades para establecer el justo precio del bien expropiado, es importante recalcar que dentro de las actuaciones procesales realizadas en la Unidad Judicial Multicompetente de lo Civil del Cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, se ha vulnerado los derechos constitucionales constantes en el artículo 82, como es la seguridad jurídica y el artículo 75 como es la tutela judicial. Dicho de otra manera, se ratifica en el contenido de la demanda de expropiación propuesta por su representada aduciendo que la seguridad jurídica se evidencia como una garantía constitucional que ha sido vulnerada desde el inicio del proceso de expropiación, es así que se tiene que la E.P. Petroecuador, en su momento solicitó al juez de la Unidad Multicompetente que se cuente con la Procuraduría General del Estado de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, este petitorio fue negado por dos ocasiones, por el juez de la Unidad Multicompetente de lo Civil del Cantón Lago Agrio, lo cual ha significado que ha su representada le ha dejado en la indefensión, por ser una empresa pública y que pertenece al Estado ecuatoriano, en sí en lo que se refiere al justo precio, otra de las vulneraciones a la seguridad jurídica, también se encuentra evidenciada que en su sentencia de primer nivel hace referencia única y exclusivamente al informe de peritaje con un avalúo desmesurado, atentando así contra los intereses de su representada y por ende del Estado ecuatoriano, sin considerar que en su momento oportuno la E.P. Petroecuador, solicitó por reiteradas ocasiones que se cuente con un perito pese a que el informe de peritaje carecía de un error esencial en cuanto al cálculo establecido en el peritaje de avalúo presentado por el GAD municipal del cantón Lago Agrio; dicho petitorio también fue negado por la Unidad Judicial Multicompetente del Cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos. La seguridad jurídica se vulnera por cuanto se puede evidenciar en la sentencia de apelación que en grado superior los jueces también ratifican el contenido de la sentencia de primer nivel, sin contar con las garantías constitucionales como enuncia que es la seguridad jurídica y la tutela judicial que se tenía que regir única y exclusivamente por norma constitucional y por supremacía las normas constantes en la Constitución de la República del Ecuador; tanto así se tiene que a la par, la Empresa Pública EP. Petroecuador, impulsa un recurso de casación, el mismo que ha sido inadmitido, sin tomar en cuenta las consideraciones que se alegó de la sentencia de apelación. El tema que les ocupaba en el juicio de expropiación, era determinar el justo precio, utilizando la sana crítica, lo que ha implicado vulneración al artículo 323 de la Constitución de la República del Ecuador, siendo así que la sentencia venida de grado superior, así como la de primer nivel tienen una desviada motivación, por decirlo así, al enunciar únicamente el artículo 58 de la Ley Orgánica de Contratación Pública, a la cual hace referencia, sin tomar en consideración el justo precio, como establece la norma constitucional. La motivación en ese sentido ha sido desviada, generando un perjuicio al Estado ecuatoriano; adicional a eso, es importante considerar que dentro de la demanda inicial se consignó el pago de $ 650.331,00 en donde fue aceptado y dado en cumplimiento conforme a la providencia emitida por el juez conocedor de la causa; recalca que tanto en las sentencias venidas de primer nivel y de segundo nivel, han sido vulnerados estos derechos en contra de su representada la EP Petroecuador, una vez más se hace referencia al no contar con la Procuraduría General del Estado, dejando así en la indefensión a su representada, por lo tanto, solicita que en sentencia se declare la vulneración de los derechos constitucionales como son la seguridad jurídica y la tutela judicial, establecidos en los artículos 82 y 75 de la Constitución de la República, dejar sin

efecto la sentencia de casación y ordene la reparación integral de los derechos constitucionales de la E.P. Petroecuador, de acuerdo como lo establece el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Terceros interesados

El abogado Juan Marco Gonzaga Salazar en representación del señor Manuel Eugenio Haro Soria indica que:

... respecto del contenido de la demanda inicial propuesta en esta Corte señala su ratificación y puntualmente, menciona que el acto respecto del cual emana la impugnación tiene relación con lo señalado por la Corte Nacional de Justicia por la Sala de Conjuezas y Conjueces de lo Civil y Mercantil el 1 de julio del 2014 a las 11:00, el cual rechaza el recurso propuesto por el doctor Omar Reinaldo Quijano Peñafiel en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega y por tanto, representante legal de PETROECUADOR-EP, toda vez que el recurso de casación se vuelve inadmisible en este tipo de casos, se refiere a este acto puntualmente, porque de la revisión del texto de la acción extraordinaria de protección, refiere a que la pretensión puntual es que se deje sin efecto y se revoque esta sentencia a la que ha hecho alusión; por tanto, al momento de motivar concretamente la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el caso puntual de expropiación, no es un caso que tenga que ver con un asunto de conocimiento o declarativo de derechos, ha hecho énfasis respecto de que el tratamiento de esta causa no merece la atención por parte de la Corte Nacional para que sea admitida a un recurso de casación; fundamenta así, precisamente, sobre las normas que están establecidas en el ex Código de Procedimiento Civil y establece que el debate únicamente respecto del asunto de la expropiación tiene que ver con la determinación del precio justo; obviamente como parte de las garantías constitucionales a las que su defendido tiene derecho como parte de los derechos de libertad, precisamente está el derecho de propiedad, pero esa propiedad para efectos de utilidad pública y de interés social, conforme la norma invocada por la misma accionante, establece en el artículo 323 que esa propiedad puede ser soslayada precisamente por estas dos argumentaciones: utilidad pública e interés social; y es así como, efectivamente el señor doctor Alexis Mera pone de manifiesto a los Ministros Coordinadores de Seguridad que por disposición del Presidente de la República, se proceda inmediatamente a declarar extinguidos los permisos a las gasolineras que operan en el sector fronterizo y comprendidos dentro de una franja de 40 kilómetros; al tenor de esta disposición del secretario jurídico de la Presidencia, se emite el Acuerdo Ministerial N.° 257 por la cual acatando estos dos actos administrativos, E.P. Petroecuador procede en efecto a declarar de utilidad pública, en este caso la gasolinera denominada "El conductor" de propiedad de su patrocinado; y si, quien propone la acción en efecto, es la entidad E.P. Petroecuador, no es su patrocinado; mal se puede alegar que ha existido una indefensión, cuando E.P. Petroecuador es una entidad jurídica y como tal, tanto los artículos 3 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, han establecido que las entidades que tengan suficiente personería jurídica para representarse por sí mismas, lo pueden hacer, entonces no se puede alegar indefensión por parte de E.P. Petroecuador, toda vez que ellos fueron quienes propiciaron esta acción, no es que su defendido estaba ansiado ni desesperado, porque se hiciere un acto de esa naturaleza, más bien, precisamente, su

patrocinado al no estar de acuerdo con los precios que determinaban una supuesta validación económico o el precio justo, se estableció un acta de imposibilidad de negociación, porque ni siquiera con la consultoría que contrató la misma entidad E.P. Petroecuador, que establecía un valor de $ 800 dólares americanos, se podía establecer congruente con el precio que consignó inicialmente la entidad E.P. Petroecuador para proceder con la ocupación inmediata, esa ocupación forzosa, tiene como antecedente, cuando a su defendido se le expropia el derecho de propiedad el 14 de junio del 2013 y empieza a trabarse la *litis* respecto de la determinación del precios justo; consecuentemente aquello es preciso resaltar que existen dos determinaciones respecto del indicativo del precio justo; el uno que emite el Municipio o Gobierno Municipal del cantón Lago Agrio y el otro que por las reglas de legalidad del Código de Procedimiento Civil ha establecido un precio pericial sobre la base de un avalúo comercial, la gasolinera, a la que hace referencia el acto de expropiación está ubicada en el corazón de Lago Agrio. Para justificar el tema de la improcedencia respecto de la no participación de la Procuraduría General del Estado es prudente que se tenga con este mismo fin la consulta en la cual la Corte Nacional de Justicia, absolviendo el requerimiento, en este caso del doctor Xavier Garaicoa, entonces Procurador General del Estado, respecto a que si en el marco de la competencia de la entonces llamada Ley Orgánica de la Función Judicial, determine en cuáles casos son los que debe actuar la Procuraduría?, y en este caso la Corte Nacional de Justicia le responde que en efecto la procedencia de la representación en este caso del Estado, incoa únicamente en los asuntos en los que la entidad pública o entidad parte del Estado es accionada y que aquellas que tengan personería jurídica como tal pueden representarse por sí mismas, y únicamente le corresponde la supervisión respecto de la representación jurídica del Estado. Respecto del acto que ha sido materia de la impugnación, la Corte Nacional de Justicia precisamente, por los eventos que se habían acaecido hasta antes del mes de junio del año 2014, expidió la resolución N.° 04-2014, en la cual dice triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho y entre lo principal, con las facultades que tiene la Corte Nacional conforme lo establece el artículo 184.2 de la Constitución y 180.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, emite la siguiente reflexión que constituye jurisprudencia del cual da lectura. Precedente jurisprudencial emitido por parte de la Corte Nacional; complementariamente a ello hace énfasis que la Corte Constitucional respecto del tratamiento de estos casos en similares eventos ha emitido puntualmente la sentencia dentro del caso N.° 0143-14 y la sentencia N.° 0008-16 por la cual establece la improcedencia del recurso de casación dentro de los juicios en materia de expropiación, a más de ello, con esta reflexión jurisprudencial emanada de esta misma Corte Constitucional, hace suyo y por ende de su cliente, los precedentes generados en el caso Mémoli versus Argentina y en el caso Salvador Chiriboga versus el Ecuador; en conclusión por evidenciarse que se está garantizando el precepto contenido en el instrumento internacional Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo 21, que refiere respecto a la garantía de la propiedad y toda vez que no existe mérito alguno como para establecer la procedencia de un recurso de casación y mucho menos que se deje sin efecto el acto que ha sido materia de la impugnación, solicita se declare como improcedente la pretendida acción extraordinaria de protección propuesta por parte de la entidad E.P. Petroecuador.

La doctora Susana Pachacama en representación de la Procuraduría General del Estado, señala:

... sin perjuicio de los argumentos expuestos por el legitimado activo en esta causa Petroecuador, es preciso resaltar que en aplicación al principio *iura novit curia*, la Procuraduría General del Estado considera que existen vulneraciones constitucionales al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, mucho más allá del acto impugnado a través de esta garantía jurisdiccional; para ello es preciso resaltar que en la demanda de expropiación los actores solicitaron que se cuente con el señor Procurador General del Estado; tal es así, que en el auto de calificación de la demanda de 21 de mayo del 2013, el señor juez que conoció de la causa, señala que como la parte actora es una entidad del Estado no procede aplicar el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; sin embargo Petroecuador, a través de sus defensores presenta un escrito al juez de instancia a fin de que se cuente con el Procurador General del Estado en aplicación del artículo 3, literal **c** de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; sin embargo, en providencia de 27 de junio del 2013 también es negado este pedido; circunstancia que permite evidenciar que la Procuraduría General del Estado o el señor Procurador General del Estado no fue citado en este juicio, pese a que el señor abogado de la entidad accionante protestó sobre tal omisión, que constituye una solemnidad sustancial, vulnerando de esta manera al Estado ecuatoriano en lo que concierne al artículo 75 y artículo 76 numeral 1 y 7, literal **a** de la Constitución de la República; a más de ello, también es preciso resaltar que los artículos 237, numeral 2 de la Constitución; artículo 3, letras **a** y **c**; artículo 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado señalan que en esta clase de procedimientos necesariamente se debe notificar o se debe contar con el señor Procurador General del Estado, vulnerando de esta manera el artículo 82 de la Constitución de la República. La vulneración de derechos constitucionales va más allá del auto impugnado a través de esta garantía jurisdiccional y al no haberse citado en legal y debida forma al señor Procurador General del Estado se ha vulnerado los derechos constitucionales que ha enunciado anteriormente; en vista de ello solicita a esta Corte Constitucional una vez revisado el expediente en su integridad, declare la vulneración de los derechos constitucionales constantes en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, letra **a** de la Constitución; y, artículo 82 de la Carta Fundamental; acepten la acción extraordinaria de protección y disponga como medida de reparación integral que se retrotraigan los efectos hasta el momento de la emisión del auto de calificación de la demanda emitido por el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente, Primera Civil de Lago Agrio de la Provincia de Sucumbíos, dentro del juicio de expropiación N.º 2013-408.

En la fase de réplica, el señor Manuel Eugenio Haro Soria, señaló que:

... es dueño de la estación desde el año de 1980, ha trabajado duro durante todos esos años, hasta cuando sucedió lo que sucedió, pero le llama la atención de que viene siendo la persona que está perjudicando al Estado, que no es así; porque prácticamente allá con los avalúos, como acaban de explicar de un precio justo, la Comisión negociadora de Petroecuador, pidieron el avalúo municipal, él no se ha inventado eso, ni nadie se ha inventado para poder de esta manera querer sorprender a Petroecuador. El Municipio fue quien les extendió el avalúo y en base a eso se aplicó el trámite del juicio; la defensa, porque no es que la estación estuvo de venta, la estación se lo quitaron, cuando llegó Petroecuador con una orden del Juez, les votaron a la calle con todas las cosas del departamento, ahí estaba con toda su familia; les costó lágrimas tener que votar una estación a manos de Petroecuador sin haber dado ningún motivo, simplemente con el

pretexto de que hay la disposición de expropiar las estaciones, violando los derechos constitucionales; es una persona de tercera edad y tiene un porcentaje de discapacidad, ha luchado mucho en el oriente y el 5 de marzo del año 2006, su esposa y él fueron secuestrados y pasaron seis meses en manos de unos delincuentes peligrosos en la selva ecuatoriana, cerca de Colombia y salieron liberados un día miércoles 23 de agosto por la UNASE, el GOE y las autoridades. El problema es que dadas estas situaciones que expone Petroecuador, lo único que como dueño de la estación quiere que se haga justicia, porque no se trata de que estén haciendo daño a los ecuatorianos; él es el perjudicado.

Tanto la representante del legitimado activo como de la Procuraduría General del Estado en lo principal, se ratificaron en las exposiciones presentadas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, manifiesta lo siguiente: "Legitimación activa. La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de lo establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos..." y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente".

Análisis Constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República, así como en la jurisprudencia esta Corte, que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual, mediante esta garantía, se permite que las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes y ejecutoriadas, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

En aquel sentido, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales. Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia, ni tiene como propósito el deslegitimar la actuación de juezas y jueces sino, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

De esta manera, "... el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia"[1].

Determinación del problema jurídico

De la lectura de la demanda se evidencia que, a criterio del accionante, el auto dictado el 1 de julio de 2014 a las 11:h00, por los conjueces nacionales de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 2014-0037, ha vulnerado los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al acceso a la justicia; el derecho y deber de administración de justicia; el principio de debida diligencia y el derecho a la igualdad y no discriminación. No obstante, esta Corte advierte que la argumentación desarrollada en su demanda está orientada a justificar la vulneración del primer derecho mencionado, por lo tanto se analizará el acto en referencia a lo previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-13-SEP-CC, caso N.º 0991-12-EP.

Con lo expuesto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

El auto dictado el 1 de julio de 2014 a las 11:00, por los conjueces nacionales de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 2014-0037, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El accionante manifiesta que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque los conjueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia consideraron que los procesos de expropiación no se constituyen en juicios de conocimiento.

La seguridad jurídica se encuentra recogida en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual manifiesta: "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".

Siendo así que el derecho a la seguridad jurídica se manifiesta como la necesidad que tiene la sociedad de contar con claros y precisos modelos normativos de conducta, establecidos con anticipación, para de esta manera, dotar de certeza y viabilidad a las previsiones jurídicas, así como asegurar situaciones jurídicas previamente consolidadas; todo esto, bajo el imperio de la norma constitucional, como parámetro último para evaluar la validez en la aplicación e interpretación de dichos modelos normativos.

Este Organismo se ha pronunciado acerca de la seguridad jurídica en la sentencia N.º 023-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1975-11-EP, señalando lo siguiente:

> El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En tal sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen. De esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos, ya que el ordenamiento jurídico previamente establece una consecuencia para cada hecho determinado.

En consecuencia, tomando en cuenta la interdependencia de los derechos constitucionales, se debe considerar a la seguridad jurídica como un derecho vinculado directamente con otros derechos, cuya tutela es elemental dentro del Estado constitucional de derechos y justicia social.

En el caso concreto, el legitimado activo señala que en el auto impugnado se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya que la Sala rechaza su recurso por considerar que los procesos de expropiación no se constituyen en juicios de conocimiento.

A efectos de analizar el presente caso, esta Corte debe señalar que la casación es un recurso extraordinario cuya procedencia se encuentra condicionada por lo dispuesto en la normativa pertinente a cada caso. En tal sentido, su principal característica es ser un recurso estrictamente formal que tiene determinados condicionamientos para su procedencia. Así, el objeto del recurso de casación es corregir los posibles errores de derecho en la sentencia, auto o providencia de la que se trate.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 019-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 0542-15-EP, indicó:

> Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el recurso de casación se constituye en un remedio judicial de carácter extraordinario que se activa frente a la vulneración de disposiciones legales en decisiones judiciales, sin embargo este recurso no procede frente a todo tipo de decisión judicial, sino, únicamente, frente a aquellas que ponen fin a procesos de conocimiento

Además, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SEP-CC, ha manifestado también que: "La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma".

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 062-14-SEP-CC, determinó:

> Así, conforme en reiteradas ocasiones lo ha señalado esta Corte, el recurso de casación, es un recurso de carácter extraordinario, que procede exclusivamente por la violación, contravención o inaplicación de la ley dentro de las decisiones judiciales. En tal sentido, el ordenamiento jurídico para conservar la característica de "extraordinario" del recurso,

> ha establecido rigurosos condicionamientos formales para su procedencia, a fin de precautelar la conservación de su esencia jurídica.

Conforme lo determina la Ley de Casación vigente al momento de la expedición del auto materia de la presente acción, el recurso procede en contra de las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, así como también respecto de providencias dictadas en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en los referidos procesos, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado.

De esta forma, corresponde a la Corte Nacional de Justicia, bajo un análisis razonable de cada caso puesto a su conocimiento, determinar qué recursos se ajustan a los parámetros establecidos por la normativa vigente, siendo uno de estos parámetros la calificación de la naturaleza de cada proceso judicial en la categorización de un proceso de conocimiento o no.

Siendo así se colige que el recurso de casación no es un recurso de acceso abierto y universal, sino que es un recurso cerrado y excepcional, restringido únicamente a los casos que el ordenamiento jurídico prevé.

En el caso *sub examine*, nos encontramos frente a un proceso de expropiación, mismo que se encuentra consagrado en la Constitución de la República, la que en su artículo 323 determina: "Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienes colectivos, las instituciones del Estado por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley".

En tal sentido, el proceso de expropiación se encuentra encaminado a establecer el precio del bien a ser expropiado.

La Corte Constitucional, para el período de transición, señaló en la sentencia N.º 005-10-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0041-09-EP, lo siguiente:

> El juicio de expropiación, en cambio, no es para dilucidar si procede o no la apropiación por parte del Estado del bien del particular, sólo tiene por objeto determinar la cantidad que ha de pagarse por concepto del precio del bien inmueble expropiado por causa de utilidad pública, cuando la entidad expropiante y el expropiado no han llegado a un acuerdo sobre el tema.

En tal virtud, la Constitución de la República otorga al Estado la facultad de expropiar los bienes privados siempre y cuando se efectúe el procedimiento determinado por la ley.

En el caso concreto, los conjueces nacionales de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la decisión judicial impugnada, efectúan un análisis acerca de qué se entiende por juicios de conocimiento, señalando que: "... la doctrina de casación señala que pertenecen a la categoría de procesos de conocimiento lo procesos de condena, declarativo puro y de declaración constitutiva, que tienen como finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una relación jurídica, e incluye, por lo tanto, el grupo general de declarativos y a los dispositivos. Al contrario, los procesos de ejecución tiene[n] por objeto hacer efectivo un derecho cierto o presumiblemente cierto, cuya satisfacción se tiende a asegurar mediante el empleo de la acción y concretamente, el juicio ejecutivo, consiste en una pretensión tendiente a hacer efectivo el cumplimiento de una obligación documentada en alguno de los títulos llamados ejecutivos previstos en la ley".

Adicionalmente, los conjueces señalan que «... a diferencia de los procesos de conocimiento y de ejecución tenemos el juicio de expropiación, el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil establece sobre el objeto del juicio de expropiación –dice–: "La tramitación del juicio de expropiación sólo tiene por objeto determinar la cantidad que debe pagarse por concepto de precio de la cosa expropiada siempre que conste que se trata de expropiación por causa de utilidad pública". Esta norma contiene e induce la idea de revelar que el juicio de expropiación es la tramitación, el procedimiento, la forma para establecer el precio que debe pagarse por la cosa expropiada. Con otras palabras, el juicio de expropiación tiene como propósito establecer el precio, la cuantía o monto de la cosa o del bien materia del juicio. (...) en los juicios de expropiación el único objeto del litigio, es establecer el valor, cantidad o precio de la cosa expropiada (...) no hay derechos litigiosos, o derecho alguno que declarar o situación jurídica que determinar, no constituyendo juicio de conocimiento, careciendo del requisito de procedencia. Los juicios de expropiación escapan al control de casación. La expropiación afecta al derecho de propiedad, constituye una privación total o parcial de un bien raíz, por causa justificada de utilidad pública o interés social previa justa valoración, pago y la correspondiente indemnización, según lo prescrito en la constitución y las leyes. En el presente caso se trata de un juicio de expropiación cuyo trámite es sumario, no es un proceso de conocimiento».

Del análisis de esta parte del auto se evidencia que los jueces destacan la naturaleza del proceso de expropiación que en lo principal, es ser un proceso en el que se determina el precio de la cosa expropiada.

En este momento del análisis, la Corte considera oportuno hacer referencia a la Resolución N.º 04-2014 expedida el 11 de junio del 2014, por la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se confirma el criterio expuesto por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia y se aprueba el informe elaborado por dicha Sala y en consecuencia, se declara la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho:

> Las sentencias proferidas en el juicio de expropiación que regula la Sección 19ª., Título II, Libro II del Código de Procedimiento Civil, constituyen cosa juzgada formal, hecho que permite que la cuestión litigada pueda tratarse en otro juicio. Al no corresponder el trámite de la expropiación a la categoría de proceso de conocimiento ni la sentencia darle fin, por no cumplir los requisitos de procedencia que puntualiza el artículo 2 de la Ley de Casación, no son impugnables tales sentencias mediante recurso de casación.

De lo expuesto se establece que la Corte Nacional de Justicia, amparada en lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución de la República, el cual señala que: "Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que esta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria", determinó el 11 de junio del 2014, que el juicio de expropiación no es un proceso de conocimiento y las sentencias dictadas en este constituyen cosa juzgada formal, por lo que no son impugnables mediante recurso de casación, elevando este criterio a categoría de precedente jurisprudencial obligatorio.

Por lo tanto, esta Corte evidencia que el análisis y resolución efectuada por parte de los conjueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en su auto dictado el 1 de julio de 2014 a las 11:00, observan el precedente jurisprudencial previo contenido en la Resolución N.º 04-2014 del 11 de junio del 2014, expedido por la Corte Nacional de Justicia, así como las normas jurídicas previas, claras y públicas que regulan el proceso de expropiación, por lo que se declara que el auto analizado no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 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 emite la siguiente:

SENTENCIA

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

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo 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: Francisco Butiña Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez de Salazar, Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbvv

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por Marlene T. t.)
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 1252-14-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 7 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por Hailette R. f.)
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

Quito D.M., 22 de febrero del 2017

SENTENCIA N.º 052-17-SEP-CC

CASO N.º 1672-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Cristian David Hidalgo Orozco en calidad de procurador judicial del ingeniero Camilo Torres Rites, director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó acción extraordinaria de protección el 14 de octubre de 2015 en contra del auto dictado el 17 de septiembre de 2015 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el cual se inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el accionante dentro del juicio N.º 336-2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó el 20 de octubre de 2015 que en referencia a la causa N.º 1672-15-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Francisco Butiñá Martínez y Patricio Pazmiño Freire, el 15 de diciembre de 2015, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1672-15-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 6 de enero de 2016, el señor secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien mediante providencia dictada el 26 de julio de 2016, avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a las partes y a los terceros con interés en la causa, y solicitó que el legitimado pasivo remita a este Organismo el informe de descargo correspondiente.

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, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia que se impugna

A través de la presente acción extraordinaria de protección, el demandante impugna el auto dictado el 17 de septiembre de 2015, por el doctor Francisco Iturralde Albán, conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 336-2014 interpuesto en el juicio por ilegalidad de acto administrativo seguido en contra del ahora accionante. La decisión judicial objetada, en lo principal, señala lo siguiente:

> ...**PRIMERO:** Verificada la oportunidad del recurso de casación, se establece que ha sido interpuesto dentro del término legal que para efecto contempla el Art. 5 de la Ley de Casación.- **SEGUNDO:** Analizando el recurso de casación propuesto, se encuentra que se lo fundamenta en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, y manifiesta el recurrente que existe errónea interpretación del Art. 99, inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y falta de aplicación de los Arts. 119 y 11 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, con relación al Art. 18 del Código Orgánico de la Función Judicial manifiesta que existe errónea interpretación y falta de aplicación **TERCERO:** En cuanto a la denuncia que hace el recurrente respecto de que se ha producido una errónea interpretación de las normas de derecho con fundamento en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, es menester indicar que, a fin de que progrese el recurso de casación por la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, no basta mencionar en forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido errónea interpretación de las normas de derecho. Por otro lado cuando se invoca la falta de aplicación de normas de derecho, de conformidad con el primer causal del artículo 3 de la Ley de Casación; el recurrente no solo debe señalar cuales normas faltaron de aplicar, sino que también debe indicar cuales normas se aplicaron indebidamente. Asimismo, para que prospere el recurso de casación no basta con citar un cierto número de disposiciones constitucionales y legales, sino que, por la misma naturaleza del recurso de casación y por su carácter extraordinario, el impugnante ha de explicar en forma concreta y detallada los cargos que formula contra el fallo, a fin de que se tenga los elementos necesarios para realizar el control de legalidad de la resolución judicial atacada. Es decir, es imprescindible realizar una proposición jurídica completa, y no es suficiente señalar las normas de derecho sino que se debe analizar si estas contienen una proposición jurídica completa ya que de no serlo, es necesario precisar todas las disposiciones que la constituyen.- Por otro lado, desde el punto de vista de la fundamentación del recurso, esta debe guardar relación entre la propuesta que se hace respecto de las normas de derecho que se pretenden violadas y la forma como estas se han violentado al dictarse la sentencia que es materia del recurso de casación; es decir, quien interpone el recuro de casación debe explicar de forma pormenorizado (sic) de la forma en la cual se ha producido el yerro, situación que en la

especie no se produce.- Así, la fundamentación del recurso constituye parte sustancial del mismo, ya que en ella debemos encontrar precisamente que se satisfagan y se comprueben los yerros denunciados, y la fundamentación no puede ser un mero ensayo relativo a las actuaciones que se han producido en la instancia. Sobre la fundamentación del recurso de casación el tratadista José Santiago Núñez Aristimuño en la página 38 de su Obra "Aspectos en la Técnica de Formalización del recurso de casación", señala: "La fundamentación es la carga procesal más exigente impuesta al recurrente como requisito esencial de la formalización, por su amplitud, complejidad y transcendencia.- Requiere el desarrollo y razonamientos sometidos a una lógica jurídica clara y completa y, al mismo tiempo, a los principios primordiales que la doctrina de casación ha elaborado. (...)".- En la especie el recurrente solamente hace un recuento de los hechos que se han producido en razón del comportamiento disciplinario de Gonzalo Olmedo Bustos Hernández y de los hechos producidos en la sentencia y señala las normas supuestamente infringidas; pero no explica de manera detallada y pormenorizada la forma en que se han producido los yerros invocados; y, menciona dos formas de vicios en una misma norma como es el caso del Art. 18 del Código Orgánico de la Función Judicial.- Por consiguiente, se observa que en la especie no se cumplen los presupuestos legales para la procedencia de la denuncia al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación.- Por lo expuesto, se inadmite el recurso de casación propuesto por el Dr. Francisco Xavier Vergara Ortiz, Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social...

Antecedentes de la presente acción

La acción extraordinaria de protección presentada por el legitimado activo, tiene como antecedente el juicio por ilegalidad de acto administrativo seguido por Gonzalo Olmedo Bustos Hernández en contra del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. La demanda formulada por el señor Bustos Hernández tenía como fundamento impugnar el acto administrativo, mediante el cual, el accionante fue destituido de sus funciones.

El proceso contencioso administrativo fue conocido y resuelto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito mediante sentencia expedida el 28 de febrero de 2014, en la cual, los jueces aceptaron la demanda propuesta y declararon la ilegalidad del acto administrativo impugnado, disponiendo que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social restituya al actor al cargo que ocupaba dentro de la entidad o a otro de igual remuneración y categoría. Seguidamente, la autoridad demandada interpuso recurso de casación en contra del fallo antes indicado; por lo cual, el proceso fue remitido a la Corte Nacional de Justicia para el trámite correspondiente.

Posteriormente, el doctor Francisco Iturralde Albán, conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto del 17 de septiembre de 2015, inadmitió a trámite el recurso de casación planteado por la institución accionada.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

El doctor Cristian David Hidalgo Orozco en calidad de procurador judicial del ingeniero Camilo Torres Rites, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, interpone acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 17 de septiembre de 2015, dentro del recurso de casación N.º 336-2014.

El legitimado activo al formular la presente acción, en lo principal, manifiesta que la casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta aplicación o interpretación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento en el que no se han cumplido las solemnidades legales; sostiene que ha sido esta la razón por la cual el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social interpuso oportunamente recurso de casación, en tanto, consideraron que el fallo dictado por el inferior fue dictado sin argumentos ni motivación.

El accionante señala que la decisión judicial dictada por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no contiene los elementos necesarios que conducen a una correcta motivación y no se realiza un análisis objetivo sobre si existió o no una vulneración a los derechos y normas enunciadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su momento.

En el mismo sentido, el demandante afirma que el auto impugnado vulnera el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que debe ser aplicado en el campo jurisdiccional a través de la correcta aplicación e interpretación de las leyes y normas constitucionales, en relación al debido proceso y a la motivación de las resoluciones por parte de los jueces y tribunales, con el fin de evitar fallos contradictorios frente a casos que cuenten con una identidad o similitud de objeto y acción, más aun frente a procesos de conocimiento.

Derechos constitucionales que el accionante considera vulnerados

De la lectura de la demanda formulada se advierte que el legitimado activo considera vulnerados principalmente los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l y 82 de la Constitución de la República. Asimismo, considera que también se ha vulnerado los derechos constitucionales a la igualdad,

a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4 y 75 Norma Suprema.

Pretensión concreta del accionante

El legitimado activo solicita a través de la demanda de acción extraordinaria de protección, lo siguiente:

> Con estos antecedentes y los fundamentos y argumentos anteriormente expuestos, solicito que la Corte Constitucional en sentencia, declare la vulneración de los derechos constitucionales expuestos en este libelo, acepte esta acción extraordinaria de protección, dejando sin efecto y sin valor legal alguno el auto resolutorio de fecha 17 de septiembre de 2015, dictado únicamente por el doctor Francisco Iturralde Albán, conjuez, de la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y se disponga se admita a trámite el Recurso de Casación propuesto por el IESS, y como medida cautelar integral, se deje sin efecto tanto la sentencia de 28 de febrero de 2014 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y así también el auto resolutorio dictado únicamente por el doctor Francisco Iturralde Albán, el 17 de septiembre del 2015, quien es Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Contestación a la demanda

A fojas 41 del expediente constitucional comparece el doctor Francisco Iturralde Albán, conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de presentar su informe descargo en relación a la acción extraordinaria de protección interpuesta por el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Al respecto, el compareciente señala que al dictar el auto de inadmisión ahora impugnado, se realizó un análisis detallado del recurso de casación propuesto por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, considerando para ello que la figura del recurso de casación debe ser usada en los términos establecidos en la ley, debido a su naturaleza extraordinaria y de alta técnica procesal. Sostiene que precisamente por la falta de técnica del recurso, este fue inadmitido a trámite a través del auto dictado el 17 de septiembre de 2015.

Indica que el recurso de casación presentado por el ahora accionante, se fundamentó en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegando falta de aplicación normativa; sin embargo, sostiene que el recurrente al proponer el recurso, no tomó en cuenta que a fin de que progrese el recurso de casación por la primera causal del artículo 3, no basta con señalar en forma general el vicio en que ha incurrido la sentencia o auto, sino que se debe especificar las causas por las cuales se afirma que se ha producido la falta de aplicación o la errónea

interpretación normativa. Asimismo, sostiene que el recurrente debió explicar en forma concreta y detallada los cargos que formulaba contra el fallo, a fin de tener los elementos necesarios para realizar el control de legalidad del fallo; además, afirma que el recurso de casación debía estar fundamentado, situación que no se produjo y que ocasionó que el recurso sea inadmitido.

En relación a la vulneración al debido proceso alegada por el accionante, señala que por el hecho de que no se admita a trámite un recurso de casación, no significa que se viole el debido proceso; sostiene que el recurso se lo rechaza precisamente por no reunir los requisitos que son de su esencia y de la naturaleza del recurso de casación. Indica que la vulneración al debido proceso deber ser absolutamente demostrada por quien la alega, no obstante, señala que en la especie simplemente se indica que se ha violado el debido proceso por cuanto no se ha dado la razón a quien interpuso el recurso de casación. De esta forma, alega que es únicamente la disconformidad con el auto de inadmisión la que ha conducido a la presentación de esta acción extraordinaria de protección, la cual transgrede la seguridad jurídica, ya que al dilatarse en el tiempo el juicio se impide la ejecución de la sentencia.

Finalmente, sostiene que al inadmitirse el recurso de casación propuesto por el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, simplemente se aplicó la Ley de Casación, en la cual constan los requisitos de admisibilidad del recurso. Indica que para que progrese el recurso de casación este debe estar debidamente fundamentado, pues este es el requisito de la esencia de la casación, lo cual no se verificó en el caso concreto.

A partir de los argumentos señalados, solicita que se rechace la presente acción extraordinaria de protección.

Comparecencia de terceros interesados en el proceso

Gonzalo Olmedo Bustos Hernández

A través de escrito presentado el 8 de agosto de 2016, compareció ante este Organismo el señor Gonzalo Olmedo Bustos Hernández, quien en relación a la acción extraordinaria de protección presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en lo principal señaló:

Que el auto de inadmisión dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se encuentra debidamente motivado y fundamentado, en observancia estricta a lo dispuesto por la Ley de Casación y a la normativa jurídica vigente relacionada con la materia. Sostiene que dicho auto es el resultado de la inobservancia e incumplimiento del recurrente en la aplicación

de los requisitos de forma y de fondo previstos por la ley para la interposición del recurso de casación.

En base a lo señalado, el compareciente solicita a la Corte Constitucional, se niegue la acción extraordinaria de protección presentada en esta causa.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 9 de agosto de 2016, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien en relación a la acción extraordinaria de protección presentada por el legitimado activo manifestó:

Que el auto de inadmisión impugnado por el accionante, vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la defensa en la garantía de motivación. Indica que al dictarse la decisión judicial demandada, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, realizó un análisis formal respecto a la admisibilidad del recurso de casación, sin efectuar un análisis respecto a los principios constitucionales que requieren ser aplicados por los operadores de justicia.

A partir de lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados por el accionante, se acepte la acción extraordinaria de protección propuesta por el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y se deje sin efecto el auto de inadmisión dictado el 17 de septiembre de 2015 por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Audiencia

Mediante providencia de avoco conocimiento dictada el 26 de julio de 2016 por la jueza sustanciadora Wendy Molina Andrade, se convocó a las partes procesales a audiencia pública para el 2 de agosto de 2016. La diligencia tuvo lugar en la fecha y hora señaladas para el efecto, con la comparecencia de las siguientes personas: doctor Pablo Acosta Romo, en representación del legitimado activo Cristian Hidalgo Orozco, procurador judicial del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Gonzalo Olmedo Bustos Hernández en calidad de tercer interesado; y, la abogada Elvia Pachacama Sangoquiza, en representación de la Procuraduría General del Estado. El legitimado pasivo no compareció a la diligencia a pesar de haber sido debidamente notificado el 26 de julio de 2016 a través de oficio N.º 143-2016-CC-WMA-JC.

En esta diligencia, el representante del accionante se ratificó en los fundamentos de la demanda, principalmente en lo que se refiere a la presunta vulneración de derechos constitucionales; así, se refirió a la falta de motivación de la decisión judicial impugnada y solicitó que en sentencia se declare la vulneración de los derechos invocados y se deje sin efecto el auto de inadmisión dictado el 17 de septiembre de 2015, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, así como la resolución expedida el 28 de febrero de 2014 dictada, por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.

Por otro lado, el representante del tercer interesado, Gonzalo Olmedo Bustos Hernández, en lo principal manifestó que al ser el recurso de casación extremadamente formalista, los requisitos establecidos por la ley deben cumplirse de forma estricta, lo cual no sucedió en el caso concreto.

Finalmente, la representante de la Procuraduría General del Estado, expresó que el auto de inadmisión impugnado a través de la acción extraordinaria de protección presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social carece de motivación y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva; señaló que la decisión judicial demandada no reúne los requisitos de la motivación establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esto es, razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En función de aquello, solicitó que se acepte la demanda constitucional formulada por el legitimado activo en el presente caso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentran legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibidem que establece que las acciones constitucionales podrán

ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriadas, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En tal razón, es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación de los problemas jurídicos

Previo a formular los problemas jurídicos a resolverse en el presente caso, esta Corte estima conveniente precisar, que si bien el legitimado activo dentro de la demanda de acción extraordinaria de protección al señalar los derechos constitucionales que considera han sido vulnerados por la decisión judicial impugnada, menciona los derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación de la resoluciones de los poderes públicos, y, a la seguridad jurídica; al esgrimir los argumentos que sustentan la interpolación de la presente garantía extraordinaria, únicamente lo hace en relación con la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, más en ningún momento, el accionante expresa las razones por las cuales considera que el auto impugnado transgrede el derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva consagrados en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4 y 75 de la Constitución de la República.

En tal razón, el Pleno de la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso en concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto dictado el 17 de septiembre de 2015, por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 336-2014, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

2. El auto dictado el 17 de septiembre de 2015, por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 336-2014, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos

1. El auto dictado el 17 de septiembre de 2015 por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 336-2014, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El accionante al formular la presente acción extraordinaria de protección manifiesta que el auto de inadmisión impugnado no contiene los elementos necesarios que conducen a una adecuada motivación, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

A partir de lo alegado por el legitimado activo, corresponde a este Organismo examinar si la decisión judicial demandada se encuentra debidamente motivada acorde al mandato constitucional contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Norma Suprema, que al respecto 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.

La motivación como principio y garantía constitucional pretende asegurar que las decisiones emanadas del poder público, y dentro de estas, las decisiones judiciales en concreto, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sean el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica. De ahí que, la disposición constitucional transcrita consagra a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos como una garantía esencial del debido proceso, concebida con el fin de asegurar la racionalidad de las decisiones de los órganos estatales y evitar posibles arbitrariedades en las que se puede incurrir a través de fallos infundados.

En lo concerniente al campo jurisdiccional, cabe señalar que esta garantía constitucional impone a los operadores de justicia el deber de expresar en las decisiones judiciales de forma coherente y lógica los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, demostrando la pertinencia de la aplicación de las normas utilizadas y que la argumentación efectuada corresponde a los elementos fácticos y jurídicos del caso. En tal razón, se debe afirmar que la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado, en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados[1].

La motivación de las resoluciones de los poderes públicos, ha sido materia de un amplio análisis por parte de esta magistratura a través de su jurisprudencia, en la cual se ha identificado la existencia de varios requisitos relativos a la obligación de los jueces a la hora de fundamentar sus decisiones, los mismos que buscan ir más allá de citar normas y principios y de señalar cómo estos se aplican a los casos concretos. La Corte Constitucional ha precisado que el análisis de la motivación implica además observar la calidad de los argumentos plasmados en una resolución; en este sentido, este Organismo ha indicado que: "La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectivo"[2].

Para llevar a cabo tal análisis, es necesario verificar la existencia de tres requisitos que configuran lo que la Corte Constitucional ha denominado como test de motivación:

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.º 1661-12-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

> 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[3].

De esta manera, la razonabilidad, lógica y comprensibilidad representan los parámetros que permiten identificar la debida motivación de una decisión judicial, de conformidad a lo previsto por el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República; dichos elementos han sido definidos por esta magistratura en los siguientes términos:

> a) **Razonabilidad,** el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción b) **Lógica**, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) **Comprensibilidad,** requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social ."[4] (Énfasis añadido)

En tal sentido, constituye una obligación ineludible para las juezas y jueces desarrollar una adecuada motivación de sus decisiones, en base a los parámetros antes señalados; teniendo en cuenta que la ausencia de uno de estos tres requisitos es suficiente para determinar la carencia de motivación de una decisión judicial, y por consiguiente, la vulneración del derecho al debido proceso.

Bajo este esquema de fuentes normativas y jurisprudenciales, la Corte Constitucional procederá a realizar el test de motivación de la decisión judicial impugnada en el caso *sub judice*, bajo la verificación de los tres parámetros indicados: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Para lo cual, es preciso considerar que el campo de análisis sobre el cual se desarrollará el presente examen, se concentra en la fase de admisibilidad del recurso de casación, en tanto, el auto demandado ha sido dictado precisamente en orden a inadmitir la casación propuesta por el ahora accionante.

En este sentido, cabe señalar que conforme lo ha destacado esta Corte en varios de sus pronunciamientos, el recurso de casación al ser de naturaleza extraordinaria no

---

[3] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-16-SEP-CC, caso N.º 0476-13-EP.

procede contra todo tipo de sentencias, ni en todo tipo de procesos; por el contrario, para su procedencia se requiere cumplir exigencias y enmarcarse en las causales expresamente determinadas por la ley. De ahí que, el recurso de casación se caracteriza por una absoluta rigidez legal, tanto para su interposición, como para la calificación de su admisión, sustanciación y resolución, etapas que se encuentran reguladas por la ley, en este caso por la Ley de Casación –cuerpo normativo vigente al momento de expedición del auto impugnado– y en la normativa que regula cada materia dentro de la cual se lo propone.

En lo que se refiere a la fase de admisión del recurso de casación, este Organismo a través de su jurisprudencia ha indicado que:

> La Ley de Casación establece que una vez que el recurso de casación es remitido por parte del juez a quo, le corresponde a la Sala de la Corte Nacional de Justicia respectiva, verificar que de conformidad con el artículo 7 concurran tres requisitos: a) que la sentencia o auto objeto del recurso sea de aquellos contra los cuales procede; b) que se interponga dentro del término referido y c) que el escrito reúna los requisitos del artículo 6[5].

De manera que, el examen a realizar por los conjueces de la Corte Nacional de Justicia en orden a determinar la admisión o inadmisión de un recurso de casación debe enmarcarse en los estrictos parámetros determinados por el ordenamiento jurídico. En tal sentido, en concordancia con lo establecido por esta magistratura dentro de la sentencia N.º 0167-14-SEP-CC, los conjueces en la fase de admisión deben realizar un análisis pormenorizado de los cargos formulados en la interposición del recurso de casación, a efectos de determinar si el mismo cumple con los presupuestos establecidos por la ley.

Dicho esto, es evidente que habiendo sido dictado el auto impugnado en la fase de admisibilidad, lo que correspondía al conjuez que tuvo conocimiento de la causa, era efectuar un análisis minucioso de las denuncias de ilegalidad invocadas al amparo de las diferentes causales de la Ley de Casación, en orden a determinar si el mismo cumplía con los presupuestos necesarios; para lo cual, la autoridad judicial al pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso debía motivar su decisión de conformidad al mandato constitucional contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Norma Suprema.

Razonabilidad

Dentro del test de motivación, el elemento denominado razonabilidad debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y normas consagrados por el ordenamiento jurídico. El Pleno de la Corte

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.º 1616-11-EP.

Constitucional a través de la sentencia N.º 017-14-SEP-CC, estableció previamente que la razonabilidad es "el elemento mediante el cual es posible analizar las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial".

A través del examen de la razonabilidad, corresponde a este Organismo verificar que la fundamentación de una decisión judicial y la construcción del criterio de los juzgadores se desarrollen sobre la base de las fuentes de derecho inherentes a la naturaleza de la causa y al objeto de la controversia, las mismas que deben encontrarse plenamente identificadas y enunciadas dentro de la resolución judicial. Esto implica, que al examinar la razonabilidad de una decisión judicial, se debe constatar la identificación por parte de los operadores de justicia de las normas que les conceden competencia dentro del caso concreto; además, se debe verificar que la decisión judicial se fundamente a través de disposiciones normativas relacionadas al asunto materia de la controversia.

Ahora bien, la Corte Constitucional al revisar el auto demandado, observa en primer lugar que el conjuez nacional al radicar su competencia y avocar cocimiento del recurso de casación, se fundamenta en lo dispuesto por el numeral 4 de la disposición reformatoria segunda del Código Orgánico General de Procesos, a través de la cual se sustituyó el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial y en la Resolución N.º 6 de 25 de mayo de 2015, expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia; disposiciones legales que otorgan competencia a los conjueces de la Corte Nacional de Justicia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación. A continuación, el juzgador verifica que el recurso haya sido interpuesto en el término legal respectivo, en base a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de Casación, concluyendo que efectivamente en el caso concreto el recurrente ha propuesto la casación de forma oportuna y en el término previsto en la ley.

En los siguientes numerales, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo, analiza el recurso de casación propuesto por el legitimado activo, para lo cual se refiere a las causales invocadas por el recurrente, señalando que este se fundamentó en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Cabe especificar además, que dentro del examen efectuado por el juzgador, se determinan de forma precisa las normas de derecho que de acuerdo al casacionista fueron infringidas por el Tribunal de instancia, indicando que el recurrente alegó al amparo de la causal primera del artículo 3, la errónea interpretación del artículo 99 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; falta de aplicación de los artículo 169 y 11 numeral 3 de la Constitución de la República y errónea interpretación y falta de aplicación del artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial.

A partir de lo señalado, el Pleno de la Corte Constitucional evidencia que el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo al dictar el auto de inadmisión impugnado, ha desarrollado la calificación del recurso en base a fuentes jurídicas, las mismas que han sido plenamente identificadas en la decisión y guardan estricta relación con la naturaleza y objeto del caso llevado a su conocimiento, es decir, se evidencia que el auto se fundamenta en disposiciones normativas relacionadas directamente con el recurso de casación, específicamente, con la fase de admisión del mismo.

En virtud de aquello y siendo que la razonabilidad impone la obligación de que los operadores de justicia basen sus decisiones en la observancia de normas constitucionales y legales vinculadas a la naturaleza y objeto del proceso que se ventila, resulta evidente que la argumentación desarrollada por el conjuez nacional en el caso *sub judice,* es razonable en su contenido.

Lógica

La lógica como requisito de la motivación, se refiere a la debida coherencia que debe existir entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban dentro de una decisión judicial. Este requisito complementa el parámetro de la razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean incoherentes con sus respectivas premisas fácticas y jurídicas.

A través de jurisprudencia de este Organismo se ha precisado que para la concurrencia de este parámetro es necesario que las premisas normativas y las premisas fácticas guarden relación y consistencia entre sí, esto es, una congruencia lógica entre los hechos, las normas aplicables al caso, la conclusión, y por consiguiente, respecto de la decisión final adoptada por los juzgadores.

Bajo este contexto, corresponde a esta magistratura determinar si en el auto impugnado a través de la presente acción, la decisión final adoptada por el operador de justicia responde a las premisas del caso concreto; para lo cual, es necesario revisar la argumentación realizada por el juzgador, a través de la cual se inadmitió el recurso de casación planteado por el ahora el legitimado activo. En este sentido, el Pleno de la Corte advierte que dentro del numeral SEGUNDO del auto objeto de examen, se establecen los fundamentos del recurso de casación propuesto; así el conjuez destaca que el casacionista alega la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, concretamente la errónea interpretación del artículo 99 inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, falta de aplicación de los artículo 169 y 11 numeral 3 de la Ley de

Casación y errónea interpretación y falta de aplicación del artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial.

A continuación, el juzgador efectúa una valoración de los argumentos que sustentan el recurso de casación, confrontándolos con los elementos o requisitos establecidos por la ley para que las causales invocadas por el recurrente pueden superar la fase de admisión, análisis que se lo desarrolla en base a lo previsto por el artículo 3 de la Ley de Casación y en relación a criterios doctrinales relacionados con la admisibilidad de este recurso extraordinario. En este sentido, el conjuez al referirse a la errónea interpretación de normas derecho alegada por el recurrente, sostiene que: "...no basta mencionar de forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o autos recurridos, sino que se debe especificar las causas o razones por las cuales se afirme que se ha producido errónea interpretación de las normas de derecho."

Posteriormente, al referirse al segundo cargo formulado por el casacionista, esto es, la falta de aplicación de normas de derecho, el juzgador sostiene que para que este causal prospere debe ser planteada acorde al siguiente criterio:

> Por otro lado cuando se invoca falta de aplicación de normas de derecho, de conformidad con la primer causal del artículo 3 de la Ley de Casación; el recurrente no solo debe señalara cuales normas faltaron de aplicar, (...) para que prospere el recurso de casación no basta con citar un cierto número de disposiciones constitucionales y legales, sino que, por la misma naturaleza del recurso de casación y por su carácter extraordinario, el impugnante ha de explicar en forma concreta y detallada los cargos que formula contra el fallo...

Paralelamente, el juzgador se refiere a la fundamentación que debe contener el recurso de casación en orden a ser admitido a trámite, indicando que este es un requisito esencial en la casación, en tanto, permite demostrar y valorar las violaciones a derecho supuestamente cometidas dentro del auto o sentencia que se recurre. Al respeto, el conjuez señala expresamente que:

> ...quien interpone el recurso de casación debe explicar en forma pormenorizada la forma en la cual se ha producido el yerro, situación que en la especie no se produce- Así, la fundamentación del recurso constituye parte sustancial del mismo, ya que en ella debemos encontrar precisamente que se satisfagan y se comprueben los yerros denunciados, y la fundamentación no puede ser un mero ensayo relativo a las actuaciones que se han producido en la instancia.

A través de dicho estudio, el órgano jurisdiccional concluye que el casacionista no ha cumplido con los parámetros exigidos para la correcta fundamentación de la causal invocada, toda vez que se afirma que el recurrente ha efectuado un recuento de los hechos que dieron origen a la controversia y únicamente señaló las normas

supuestamente infringidas, sin explicar de forma detallada la manera en que se han producido los yerros invocados. Incluso, el juzgador señala que el casacionista alega dos formas de vicios respecto a una misma norma, toda vez que argumenta la falta de aplicación y errónea interpretación del artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial.

A partir de este análisis, el conjuez de la Corte Nacional de Justicia concluye finalmente, que en el caso bajo estudio el recurrente no ha cumplido con los presupuestos legales exigidos para la procedencia de los vicios invocados al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo cual, la autoridad judicial resolvió no admitir a trámite el recurso de casación propuesto por el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

De los elementos anotados, esta magistratura advierte que el análisis y argumentación desarrollada por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo, obedece a las premisas que configuran el caso sometido a su conocimiento, toda vez que, el estudio efectuado por el operador de justicia para adoptar la conclusión final, se basa en los fundamentos del recurso de casación interpuesto por el accionante y en disposiciones normativas y criterios jurídicos directamente relacionados con los argumentos del casacionista y con las admisión del recurso de casación, los cuales han permitido que el juzgador se pronuncie sobre el recurso propuesto. En el mismo orden de ideas, el Pleno de la Corte advierte que el análisis realizado por el órgano jurisdiccional se encuentra plenamente fundamentado en la causal invocada por el recurrente y en función a lo dispuesto por la Ley de Casación, por lo tanto, se observa que el examen desarrollado en el auto impugnado, se ha enfocado expresamente a verificar el cumplimiento de los presupuesto que el ordenamiento jurídico determina para la admisión del recurso de casación.

Es importante mencionar que a través del examen del requisito de la lógica, únicamente se estudia y verifica la relación entre las premisas, conclusiones y la decisión final, más no se trata de efectuar una nueva valoración respecto al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, pues el único órgano autorizado legal y constitucionalmente para calificar la admisión de los recursos de casación es la Corte Nacional de Justicia a través de sus conjueces.

En virtud lo indicado, este Organismo evidencia que existe una clara línea de causalidad entre los fundamentos del recurso de casación, el examen efectuado por el juzgador en base a las disposiciones jurídicas que regulan el recurso de casación y la conclusión final adoptada en el fallo. Siendo así, el Pleno de esta magistratura determina que el auto impugnado observa el parámetro de la lógica en su motivación.

Comprensibilidad

Finalmente, en lo que respecta a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En el caso bajo análisis, esta magistratura observa que el auto impugnado ha sido redactado de forma diáfana y bajo una estructura lógica que permite comprender claramente los fundamentos y motivos de la decisión. En tal razón, al encontrarnos frente a una decisión judicial capaz de trasmitir a las partes procesales y al conglomerado social las razones jurídicas en las que se sustenta lo decidido por el operador de justicia, este Organismo concluye que el auto expedido por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia es comprensible.

En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al encontrarse cumplidos los requisitos de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, el auto analizado cumple con la garantía de motivación de las resoluciones los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

2. El auto dictado el 17 de septiembre de 2015, por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 336-2014, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Al proponer la presente acción extraordinaria de protección, el legitimado activo ha señalado que la decisión judicial impugnada vulnera la seguridad jurídica; este derecho constitucional se encuentra expresamente consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República y es definido de la siguiente manera: "Art. 82.- 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."

A partir de la norma constitucional transcrita, se puede colegir que la seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un marco normativo previamente establecido dentro del cual la Constitución de la República es la Norma Suprema. A través de este derecho se pretende otorgar certeza y confianza a los ciudadanos respecto a la correcta y debida aplicación del ordenamiento

jurídico vigente por parte de las autoridades correspondientes, en tanto ello permite que las personas puedan predecir con seguridad cual será el procedimiento o tratamiento al cual se someterá una situación jurídica en particular. La Corte Constitucional al referirse al derecho a la seguridad jurídica, ha indicado que:

> El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas ...[6]

Definido así este derecho constitucional corresponde a esta magistratura examinar si la decisión judicial objetada en el caso *sub judice*, ha provocado una lesión a la seguridad jurídica. Para ello, este Organismo estima necesario revisar las consideraciones expuestas en el problema jurídico anterior, en tanto, al examinar la motivación del auto impugnado se constató que la decisión judicial objeto de estudio se encuentra plenamente fundamentada en disposiciones normativas previstas por el ordenamiento jurídico. A partir de aquello, la Corte Constitucional observa que dentro del auto impugnado el conjuez a quien correspondió el conocimiento de la causa ha establecido un marco normativo que permite sustentar lo decidido por el órgano jurisdiccional, en cuanto se trata de preceptos normativos directamente vinculados al asunto resuelto por el juzgador, esto es, la admisión del recurso de casación.

Bajo esta línea de ideas, esta magistratura observa que el análisis realizado por el juzgador se dirige a una verificación de los requisitos previstos por la ley para la admisión del recurso de casación, fundamentalmente en base a lo previsto por el artículo 3 de la Ley de Casación. A partir de la norma referida el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo realiza una constatación de las exigencias legales requeridas para declarar la admisión del recurso en relación a los fundamentos del recurrente; así, en observancia de las normas que regulaban lo relativo al recurso de casación al momento de expedición de la decisión judicial impugnada, el juzgador arribó a la conclusión adoptada en el fallo.

Lo señalado en el párrafo precedente, permite evidenciar que el examen efectuado por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia observa las disposiciones normativas referentes a la naturaleza, objeto y admisibilidad del recurso de casación. Al respecto, cabe reiterar que dentro de la etapa de admisibilidad de este recurso extraordinario, los conjueces deben efectuar

[6] Corte Constitucional del Ecuador, caso N.º 0563-12-EP, sentencia N.º 023-13-SEP-CC.

un análisis encaminado a determinar si la demanda contentiva del recurso cumple con los requisitos establecidos en la normativa jurídica para ser admitido a trámite; en el caso en concreto, esta magistratura ha evidenciado que el estudio efectuado por la judicatura se fundamenta en la aplicación de disposiciones normativas pertinentes, están son, las normas contenidas en la Ley de Casación.

Siendo este el escenario, el Pleno de la Corte Constitucional no evidencia que la actuación de la Sala de lo Contencioso Administrativo dentro del recurso de casación N.º 336-2014, incurra en una vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica, ya sea por haberse aplicado normas ajenas a la materia, al procedimiento o al caso concreto; ni por haberse omitido la aplicación de normas constitucionales o infraconstitucionales propias de la fase de admisibilidad del recurso de casación. Por el contrario, en base a las consideraciones realizadas en el primer problema jurídico, en concordancia con lo indicado en líneas anteriores, la Corte Constitucional verifica que el auto analizado ha sido expedido sobre la base de las normas constitucionales y legales que regulan el recurso de casación, por lo tanto, en el caso *sub judice* se ha tutelado el derecho a la seguridad jurídica. Por otro lado, este Organismo debe señalar que a través de la presente acción extraordinaria de protección el legitimado activo pretende, como parte de sus argumentos, que esta magistratura realice una revisión exhaustiva respecto a la aplicación de las normas contenidas en la Ley de Casación por parte del órgano judicial que dictó el auto impugnado; en cuanto, la demanda propuesta por el accionante, en parte se fundamenta en el cumplimiento de los requisitos previstos por este cuerpo normativo para la admisión del recurso, contrariamente a lo determinado por el órgano jurisdiccional. Es decir, una de las pretensiones del accionante se dirige a que la Corte Constitucional se pronuncie de forma concreta respecto a la actuación de la Sala de lo Contencioso Administrativo en la aplicación de las disposiciones normativas contenidas en la Ley de Casación dentro del caso concreto, aspecto que evidentemente implica asumir una función que no le corresponde a este Organismo, valorando nuevamente el recurso de casación presentado en su momento por el director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y verificando que el órgano casacional haya realizado una correcta aplicación e interpretación de las normas legales que regulan la casación.

Al respecto, es preciso destacar que en función a los pronunciamientos previamente realizados por esta Corte, el derecho a la seguridad jurídica "no puede ni debe ser interpretado como un recurso tendiente a corregir insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma jurídica"[7]; de tal manera que, no cabe la invocación del derecho a la seguridad jurídica cuando lo que se busca satisfacer son pretensiones

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-13-SEP-CC, caso N.º 0201-10-EP.

de inconformidad en relación a una supuesta falta o indebida aplicación de normas jurídicas infraconstitucionales, en tanto, ello conlleva un análisis de legalidad que no compete a la justicia constitucional.

En el mismo sentido, esta magistratura a través de su jurisprudencia ha dejado claramente establecida la imposibilidad de realizar un análisis de legalidad en la resolución de acciones extraordinarias de protección; así, el Pleno de la Corte dentro de la sentencia N.º 150-16-SEP-CC, señaló: "este Organismo estima oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no puede ser concebida como una "instancia adicional"; es decir no se puede pretender que a partir de ella se analicen asuntos de legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria"[8].

A partir del análisis desarrollado por este Organismo, se concluye que dentro del caso *sub judice* no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica; por el contrario, la Corte Constitucional determina que la decisión judicial impugnada se adecúa a este derecho constitucional, en tanto, el auto dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia observa las normas jurídicas previas, claras, públicas relativas al caso concreto, respetando así el ordenamiento jurídico vigente.

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

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 150-16-SEP-CC, caso N.º 1201-14-EP.

Jaime Pozo 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: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez de Salazar, Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: f.)
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 1672-15-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 viernes 10 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: AFM (f.)
Quito, a 19 ABR 2017
SECRETARÍA GENERAL

Quito, D. M., 22 de febrero de 2017

SENTENCIA N.º 053-17-SEP-CC

CASO N.º 0020-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 6 de enero de 2016, el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, por sus propios y personales derechos presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en el recurso de revisión penal signado con el N.º 570-2014-HPA.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 6 de enero de 2016, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0020-16-EP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, mediante auto dictado el 3 de mayo de 2016, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que ello implique pronunciamiento alguno respecto de la pretensión.

Mediante memorando N.º 0748-CCE-SG-SUS-2016 del 25 de mayo de 2016, el secretario general, de conformidad al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 25 de mayo de 2016, remitió el caso N.º 0020-16-EP a la jueza constitucional sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

La jueza constitucional, mediante providencia dictada el 25 de agosto de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar,

Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el plazo de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

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, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Detalle y fundamento de la demanda

El 6 de enero de 2016, el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, por sus propios y personales derechos, formuló acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, por considerar que la misma vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República, respectivamente.

El accionante alega que los operadores de justicia le dejaron en indefensión, en tanto se le privó que su recurso extraordinario de revisión pudiese ser resuelto mediante sentencia al conocer el fondo del asunto. Asimismo, afirma que la decisión judicial impugnada no enunció las normas o principios jurídicos en los cuales se fundamentó, y tampoco explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Además indica que la decisión judicial impugnada ignoró, a su vez para el trámite del recurso de revisión, el artículo 82 de la Constitución de la República, dado que en el modelo acusatorio del anterior Código de Procedimiento Penal, se tuvo que recibir obligatoriamente la prueba solicitada en calidad de recurrente durante la audiencia oral, pública y contradictoria con el objetivo de cumplir además, con los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, contradicción, inmediación y economía procesal.

Finalmente, considera que el órgano judicial quebrantó la correcta administración de justicia porque le impidió que se vuelva a conocer, mediante el recurso extraordinario de revisión, una sentencia penal que lo condenó como autor

responsable del delito tipificado y sancionado en el artículo 257 numeral 1 del Código Penal, vigente a la época, imponiéndole la pena de ocho años de reclusión mayor ordinaria.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

A partir de las consideraciones expuestas, el accionante señala que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República, respectivamente.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto de inadmisión dictado el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de revisión penal signado con el N.º 570-2014-HPA, cuyo texto relevante para nuestro análisis es el siguiente:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO
CAUSA No. 570-2014-HPA
AUTO INADMISIÓN
RECURSO DE REVISIÓN
DELITO: PECULADO

Quito, viernes 4 de diciembre del 2015, las 11h40

VISTOS: (...)

3.1. Del recurso de revisión

Entre los medios impugnatorios previstos en nuestro ordenamiento jurídico penal, el recurso de revisión es un mecanismo extraordinario que persigue la rescisión de una sentencia firme que ha adquirido la calidad de cosa juzgada, con el fin de lograr una reflexión jurídica sobre un proceso judicial concluido, con el que no se pretende enmendar errores de derecho o de procedimiento, sino subsanar la injusticia cometida con la dictación de un nuevo fallo que lo corrija.

Con la interposición de este recurso el impugnante busca probar la existencia de una verdad procesal distinta a la sentenciada, pero su interposición debe regirse a *fortiori* a los principios de taxatividad, trascendencia y autonomía, mientras que el juzgador se

obliga, en base al principio de *limitación*, a resolver únicamente lo planteado en el recurso.

En esta óptica el recurso es un medio extraordinario de impugnación contra sentencias condenatorias firmes basadas en un error de hecho descubierto con posterioridad y que lleva un nuevo debate probatorio tendiente a la eliminación de la *res iudicata*.

3.2. De los requisitos en la interposición del recurso de revisión

Por regla general, los recursos deben ser interpuestos en los casos y formas previstas por la ley, es así que para el uso debido de la vía impugnatoria, se debe realizar el ejercicio previo de establecer la normativa jurídica aplicable, según la ubicación de la causa, con la finalidad de delimitar los requisitos legales exigibles, y únicamente en base a esta disposición el proponente narrará su pretensión según las normas jurídicas fijadas para el caso concreto (...) El recurso de revisión, es de carácter extraordinario, su tecnicidad se evidencia tanto en las exigencias establecidas por la norma procesal para su admisión como en el requerimiento de una interposición fundamentada en la que se debe realizar una exposición lógica y sistemática, que detallará el caudal probatorio nuevo, su relación con el caso o casos revisionistas escogidos y los argumentos de hecho y de derecho que llevarán a enervar el fallo impugnado. Es necesario, entonces, demostrar que entre lo resuelto por el juzgador y lo planteado por el revisionista, existe contradicción, que puede quebrantar la certeza de los hechos juzgados o de la responsabilidad penal asignada al recurrente. En el presente caso la propuesta fáctica es contradictoria, porque las pretensiones argumentativas que proyecta el recurrente se dirigen a demostrar que la prueba pericial practicada por el Auditor General del Banco ingeniero Douglas Torres Feraud es ilícita y, en apoyo, a esta premisa, construye su recurso, cuando la causal asumida en el escrito revisionista en la sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, que sostiene la inexistencia de la materialidad, en este sentido, no hay una relación pertinente entre los fundamentos de hecho y causal optada. Los cuestionamientos probatorios corresponden a la causal tercera del artículo indicado, y de estos sólo podrá solicitarse el descarte de aquellas pruebas que se consideren erróneos, maliciosos o falsos, el momento procesal para argüir la ilicitud de la prueba precluyó, y hacerlo en este momento procesal es inoportuno. Para ejercitar el derecho de impugnación, se requiere insoslayablemente el interés expreso de la parte procesal de pretender mejorar su situación jurídica mediante revocatoria de una decisión judicial, la efectividad del derecho a recurrir no se refleja en la mera interposición de un recurso, sino del cumplimiento de los presupuestos jurídicos aplicables, para cada caso, en la fundamentación. Bajo estas condiciones, la impugnación resulta una carga para el impugnante, quien, a más de establecer una de las causales previstas en el artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, debe precisar el error judicial, respecto de los hechos que son materia de juzgamiento, y por ende de la acción penal correspondiente. En mérito de los considerandos formulados y en aplicación a las disposiciones constitucionales y legales citadas, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia de oficio:

RESUELVE:

1) Inadmitir a trámite el recurso de revisión propuesto por Hugo Alexander Borja Cedeño, por falta de fundamentación de la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal.

2) Disponer la devolución del proceso al tribunal de origen, para los fines legales consiguientes.

Informes de descargo

Jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia

Según consta a foja 15 del expediente constitucional, mediante oficio N.º 0269-FGCM-SUS-CC-2016 del 25 de agosto de 2016, suscrito por la actuaria del despacho, se notificó con copia de la demanda de acción extraordinaria de protección a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en calidad de legitimados pasivos, sin embargo, no comparecieron al proceso constitucional con la finalidad de señalar un medio adecuado para futuras notificaciones.

Banco Bolivariano C. A. (tercero con interés)

Conforme consta en la razón sentada por la actuaria del despacho, el 25 de agosto de 2016, el Banco Bolivariano a pesar de ser legalmente notificado mediante oficio N.º 0271-FGCM-SUS-CC-2016 del 25 de agosto de 2016 y a través de la casilla judicial, no presentó escrito alguno dentro del término dispuesto por la jueza sustanciadora.

Procuraduría General del Estado

A foja 25 del expediente constitucional comparece por medio de escrito presentado el 31 de agosto de 2016 el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien señala la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

Audiencia Pública

El 19 de enero del 2017 a las 9:30, se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta

por el Pleno del Organismo a la cual comparecieron: mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil, en la oficina Regional de la Corte Constitucional, el doctor Alfonso Zambrano Pasquel, en representación de Hugo Alexander Borja Cedeño, legitimado activo; como terceros interesados, el doctor Maximiliano Jaramillo Vaca, en representación de la Fiscalía General del Estado, ofreciendo poder o ratificación de gestiones del fiscal general del Estado, Galo Chiriboga; la abogada Mónica Vargas Cerdan, el abogado Jorge Roditi Caputi y el doctor Juan Carlos Tarré Indriago, en representación del Banco Bolivariano. No comparecen los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, legitimados pasivos, pese a estar debidamente notificados.

Las intervenciones de los comparecientes, en lo principal se resumen de la siguiente manera:

Doctor Alfonso Zambrano Pasquel en representación de Hugo Alexander Borja Cedeño, legitimado activo:

> Que en la pretensión de la acción extraordinaria de protección, se sostiene que hay afectación a la tutela judicial efectiva, prevista en el artículo 75 de la Constitución que, como conocen muy bien, prevé y señala que hay una vía para reclamar, que en el recurso de revisión haya un juez que lo atienda, que es una Sala Especializada de la Corte Nacional, en donde hay un procedimiento rápido, expedito que resuelve; pues bien, no hizo eso la Sala Especializada de la Corte, sino que mediante un auto de inadmisión, al que se referirá brevemente por el tiempo, simplemente les dejó en situación de indefensión. Han invocado el artículo 76, numeral 7, porque se les privó del derecho de ser escuchados en una audiencia oral, pública y contradictoria y luego también se violenta la letra l del mismo artículo 76, numeral 7, porque indebidamente fundamentado la Corte dicta un auto de inadmisión; sin duda que estas violaciones a la garantía del derecho al debido proceso, terminaron lesionando el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; para efecto de fundamentar en este momento su pretensión, señala; por una parte, ¿cuál fue el fundamento de su recurso de revisión?, este proceso penal se sustanciaba de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal del año 2000 y las reformas hasta el 2010, ahí estaba previsto a partir del artículo 359 el recurso de revisión; la causal que invocan era del 360, numeral 6, que señala que cuando no se hubiese comprobado conforme a derecho la existencia del delito a que se refiere la sentencia, no requiere la presentación de pruebas; pero además, este procedimiento de revisión del año 2000, no prevé en su plexo normativo la posibilidad de que la Sala Especializada de la Corte Nacional inadmita con un filtro previo el recurso de revisión; no hay esa posibilidad en ninguna parte del articulado; lo que dice el 366 del Código de Procedimiento Penal del 2000, la formulación y presentación de nuevas pruebas, no era el caso porque no pedimos nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, eso era lo pertinente y la pretensión del recurrente, en este caso del

ciudadano Borja Cedeño, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria. La Corte Nacional dictó un auto de inadmisión que no estaba previsto en el artículo 360 y siguientes del Código de Procedimiento Penal del 2000, y por eso se violó el derecho a la tutela judicial efectiva, a la inviolabilidad de la defensa, porque nunca fueron escuchados y también el derecho a la seguridad jurídica. El Código Orgánico Integral Penal vigente desde el 10 de agosto del año 2014, a partir del artículo 658 prevé el recurso de revisión y allí se determina en el numeral tercero que solo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas, eso no preveía el procedimiento penal del 2000; y, en el artículo 659 si dice el tercer párrafo: el escrito de interposición del recurso será fundamentado y contendrá la petición o inclusión de nuevas pruebas, caso contrario se declarará inadmisible y se lo desechará sin lugar a uno nuevo por la misma causa. De manera que en el procedimiento penal del 2014, sí hay la posibilidad de un auto de calificación del inadmisibilidad; luego prevé el 660 en el numeral tercero la audiencia para exponer todos los fundamentos. En conclusión, sin duda que se irrespetó el derecho a la seguridad jurídica, partiendo de la afectación de la tutela efectiva y a la inviolabilidad del derecho a la defensa, porque existiendo normas claras, públicas, no las aplicó adecuadamente la Sala Penal de la Corte Nacional, ¿por qué?, porque no existía el procedimiento de inadmisión que ahora existe; se les dejó en indefensión y además, importante es que esta Corte tiene precedentes, y hay uno muy importante, del 3 de agosto del 2016, sentencia N.° 0246-16-SEP-CCE, caso N.° 6257, es un caso similar, aunque allí si había pedido el accionante pruebas, solo lo que interesa es que esta Corte declaró la procedencia de la acción extraordinaria de protección porque sin ir a una audiencia oral pública y contradictoria declaró una Sala de la Corte Nacional la inadmisibilidad del recurso; como bien consignan en ese fallo, debió sustanciarse una audiencia oral pública y contradictoria que no se dio; este es un caso parecido en esta parte del fondo de su pretensión, porque se les dejó en indefensión; en consecuencia, solicitan y reiteran la pretensión, que se declare la vulneración del derecho constitucional a la tutela efectiva, se ha afectado la inviolabilidad del derecho a la defensa y se ha afectado la seguridad jurídica. Pide que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada y como medida de reparación integral, se deje sin efecto la resolución de la Sala de la Corte Nacional que fue notificada el 4 de diciembre del año 2015; que se retrotraigan los efectos hasta el momento anterior a ese improcedente auto y que finalmente se disponga que, previo sorteo, una nueva Sala trámite el recurso que ha sido planteado considerando lo que resuelva en este caso y así como los argumentos en los que base su decisión, que va a constituir la *ratio decidendi* del fallo.

Doctor Maximiliano Jaramillo Vaca, como tercero interesado, por la Fiscalía General del Estado:

Ofreciendo poder o ratificación del doctor Galo Alfredo Chiriboga Zambrano, fiscal general del Estado, manifiesta que el ciudadano Hugo Alexander Borja Cedeño, ha sido condenado por el delito de peculado y ha solicitado un recurso de revisión ante la Sala Especializada en lo Penal, conformada por los doctores Miguel Jurado Fabara, Luis Enrique Villacrés y la doctora Zulema Pachacama, conjueza Nacional, quienes lamentablemente no han acudido a esta audiencia de suprema importancia para la justicia constitucional ecuatoriana. Como tercero interesado en el asunto, en virtud de que la fiscalía acusó al ciudadano que ha propuesto esta acción extraordinaria de protección, señala que se ha

escuchado la intervención del doctor Alfonso Zambrano Pasquel, por el medio audio visual y él señala que al emitirse el auto de inadmisión del recurso de revisión se ha vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y del artículo 76, numeral 7 letra l que se refiere a que todas las decisiones de la administración de justicia deben ser debidamente motivados y si no lo son, el efecto jurídico es de que el auto es nulo; sin embargo, si se lee la pretensión constante en la demanda de acción extraordinaria de protección, no es la correcta desde su punto de vista, y lo repitió el doctor Zambrano Pasquel en su intervención. No solicita la nulidad del auto de inadmisión del recurso de revisión; sin embargo, serán los jueces constitucionales quienes decidan después de escuchar a las partes que están interviniendo en esta audiencia. Hubiera sido interesante escuchar como sostienen los jueces de la Corte Nacional sus argumentos debidamente fundamentados para la Fiscalía, pero que con su anuencia, se permite dar lectura a dos puntos que considera de suprema importancia para comprobar que la Sala de la Corte Nacional fundamentó debidamente la inadmisión del recurso: "con la interposición de este recurso el impugnante busca probar la existencia de una verdad procesal distinta a la sentenciada, pero su interposición debe regirse a los principios de (ininteligible) trascendencia y autonomía, mientras que el juzgador se obliga en base al principio de limitación, a resolver únicamente lo planteado en el recurso, en esta óptica el recurso es un medio extraordinario de impugnación con trascendencias condenatorias firmes basadas en un error de hecho descubierto con posterioridad y que lleva un nuevo debate probatorio tendiente a la eliminación de la res *iudicata*". Otro punto que considera, y así mismo de suma importancia, se consigna en el auto de inadmisión del recurso de revisión: "en el presente caso la propuesta fáctica es contradictoria, porque las pretensiones argumentativas que proyecta el recurrente, se dirigen a demostrar que la prueba pericial practicada por el auditor general del banco, Ing. Douglas Torres Feró, es ilícita y en apoyo a esta premisa, construye su recurso cuando la causal asumida en el escrito revisionista es la sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal que sostiene inexistencia de la materialidad, en este sentido, no hay una relación pertinente entre los fundamentos de hecho y la causal optada". En virtud de que el legitimado activo afirma que no está debidamente motivado el auto que ha sido impugnado mediante esta acción extraordinaria, considera que los puntos a los que se ha referido y se ha permitido dar lectura, prueban suficientemente que los jueces de la Corte Nacional motivaron debidamente su decisión, que se la tiene, se la conoce, que dice que es inadmitir a trámite el recurso de revisión propuesto por Hugo Alexander Borja Cedeño, por falta de fundamentación de la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal. En virtud de que los argumentos y la fundamentación que tuvieron los señores jueces de la Corte Nacional de Justicia de la Sala Especializada de lo Penal están debidamente motivados; considera que no existe de ninguna manera ni en ningún punto del auto una vulneración o violación de los derechos constitucionales cuya invocación lo hace el legitimado activo. En consecuencia, solicita que la Corte Constitucional se pronuncie en el sentido de rechazar la acción extraordinaria de protección propuesta por Hugo Alexander Borja Cedeño. Solicita el término de 5 días para legitimar su personería y el casillero judicial del Fiscal General para recibir sus notificaciones el N.° 44 y el correo electrónico chiribogag@fiscalia.gob.ec.

La abogada Mónica Vargas por el Banco Bolivariano:

Que representa al Banco Bolivariano, ofendida en la comisión del delito por el señor accionante Hugo Alexander Borja Cedeño; como antecedente, en octubre del año 2002, se

presentó una denuncia contra Hugo Alexander Borja Cedeño, por peculado bancario, por haberse desviado en ese entonces $ 200.000,oo aproximadamente del Banco Bolivariano; el 19 de enero del 2011, casi diez años después, un Tribunal Penal de la Provincia del Guayas, específicamente Segundo Tribunal Penal, con voto de 2 a 1 declara absuelto al señor Borja, de esa sentencia el Banco Bolivariano presenta recurso de casación y efectivamente el 29 de agosto del 2013, una de las Salas de la Corte Nacional de Justicia casa la sentencia y declara al accionante Hugo Alexander Borja Cedeño como autor directo de peculado bancario y lo condena a 8 años de reclusión, de esa sentencia el 4 de diciembre del 2015, la Corte Nacional de Justicia frente a un recurso de revisión que presentó el ahora legitimado activo, inadmitió a trámite dicho recurso de revisión por falta de fundamentación de la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal vigente para esta causa, y por aquello 18 días después interpuso la acción extraordinaria de protección por la cual se encuentran en este momento a favor del Banco. Ahora bien, el accionante en su demanda básicamente presenta los siguientes motivos por los cuales solicita acepten la acción: primero, que los jueces actuantes de la Corte Nacional de Justicia en la sustanciación del trámite del recurso de revisión violaron el derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución; segundo, que los jueces actuantes de la Corte Nacional de Justicia, violaron también el derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 porque según él irrespetaron el procedimiento que significaba acudir a la sustanciación del recurso; tercero, que los jueces actuantes al inadmitir el recurso de revisión los dejaron en absoluta indefensión violando el artículo 76 numeral 7 que establece el derecho a la defensa; y, por último, también establece que los jueces actuantes de la Corte Nacional de Justicia violaron la garantía del derecho al debido proceso, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución porque la razón de inadmisión a su criterio no fue motivada, por lo que hace la pretensión concreta y solicita al Pleno de la Corte Constitucional de Ecuador que declaren sin efecto el recurso de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia. La decisión de inadmitir fue dada en función de la obligatoriedad que tienen los jueces que siempre han tenido, un examen de admisibilidad de los recursos, siempre ha existido conforme el artículo 325 del Código de Procedimiento Penal, aquel Código que siempre estuvo vigente para la tramitación de esta causa ya dice o ya decía artículo 325 "Interposición: para ser admisibles los recursos deben ser interpuestos dentro del plazo y según la norma que determina la ley", el mismo Código establece dentro del artículo 362 "fundamentación, la solicitud de revisión estará debidamente fundamentada y deberá contener la petición de prueba así como el señalamiento de la casilla judicial en la capital", en consecuencia los jueces de la Corte Nacional de Justicia, basados en el artículo 325 y 366 tuvieron que respetar las fases, se tiene presente que lo que se discute aquí es la primera fase, la de admisibilidad, pasada esta se entra a la sustanciación y luego a la sentencia, aquí no se ha faltado a ninguna sustanciación porque simplemente el recurso de revisión fue inadmitido desde el principio de tal suerte que en la tramitación del recurso de revisión se debía hacer un análisis de admisibilidad o inadmisibilidad, la Corte Nacional de Justicia solo en caso de que haya sido admitido podría establecerse allí sí, o como dice el Código de Procedimiento Penal a partir del artículo 363 y 364 que habla de prueba, dictamen, audiencia y sentencia, no se pasó a eso por lo tanto no se violó ningún trámite; en consecuencia, decir que se ha vulnerado el derecho a la defensa porque se ha violado el trámite ordinario no es verdad, no se ha irrespetado ningún procedimiento o trámite alguno porque se inadmitió. Por otro lado, otra de las causales que dice que se ha violentado, el Tribunal de Revisión luego de realizar el examen de admisibilidad del recurso encontró

que este no cumplía con los presupuestos jurídicos aplicable y el razonamiento es lógico y valedero porque la resolución está motivada en consideración a las normas legales y constitucionales porque el recurso de inadmisión establece el siguiente razonamiento, que el recurso de revisión es un mecanismo extraordinario por el cual se pretende enmendar no errores de derecho sino que se aplica justicia, dice la Corte Nacional que el recurso debe ser interpuesto de acuerdo a los casos y formas previstas en la ley, cuáles son estas: el artículo 360 del Código de Procedimiento Penal establece 6 causas por las cuales las personas debían presentar el recurso de revisión, una de ellas establece la causal tercera, si al sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos, o de informaciones periciales maliciosos o errados, pues bien, todo el recurso de revisión se refiere a una supuesta práctica ilícita realizada por un perito, practica por lo tanto de prueba ilícita y se refiere a una pericia, que según ellos es ilícita más, sin embargo, invoca la causal sexta del artículo 360 que se refiere a cuando no se hubieren comprobado conforme a derecho la existencia del delito a que se refiere la sentencia, esto es fundamenta y describe un hecho, descrito en el numeral tercero del artículo 360 y por otro lado invoca la causal sexta, de tal suerte que esta última no está fundamentada, porque él fundamenta el recurso en la causal tercera, allí está la contradicción del recurso de revisión, entonces la Sala dice que no hay relación entre el fundamento de hecho y la causal dictada, pues los fundamentos corresponden a la causal tercera y esta, tal como lo establece el artículo 360, la revisión solo podría darse con una prueba nueva, el fundamento oportuno si quería establecer con relación a la pericia tuvo su momento, ya precluyó, mejor motivación o más clara es imposible. La seguridad jurídica que dice el legitimado activo fue violentada, pero si fue respetada de acuerdo al artículo 360, entonces la decían estuvo claramente motivada, al establecer que se ha fundamentado indebidamente, se fundamenta en un causal y se invoca otra, considera que tratar de continuar o seguir con este recurso sería inoficioso porque de entrada la Sala se da cuenta de la colisión que existe entre el fundamento y la causal, la debida motivación debe cumplir con razonabilidad, con lógica, comprensibilidad, que lógica más clara tiene la Corte Nacional de Justicia al establecer esta contraposición en fundamentar un hecho y solicitar otra causal diferente a la fundamentación por la que se hizo, la decisión por lo tanto es suficientemente razonada, la decisión fue tan clara que resulta vago continuar con esto por eso es que la Sala inadmite, no solamente por la lógica sino porque también el Código de Procedimiento Penal en el artículo 325 ya lo establecía, que todo recurso que llegue a la Corte Nacional debe pasar primero por la calificación de la admisibilidad, de tal suerte que cuando solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección por las razones expuestas y porque el fallo está realmente motivado, incluso haciendo alusión a normas jurídicas contempladas en el artículo 8 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En la fase de réplicas:

El doctor Alfonso Zambrano Pasquel, en representación de Hugo Alexander Borja Cedeño, legitimado activo:

Que al parecer, en el caso de la Fiscalía no ha examinado el proceso, no va a plantear temas de mera legalidad como lo ha hecho quien le antecedió en la palabra, pero recuerda que el Tribunal absolvió en sentencia; ese Tribunal que recibe de manera oral, pública, contradictoria cumpliendo la concentración o continuidad y la inmediación lo absolvió a

su representado; de esa sentencia absolutoria no recurrió la Fiscalía, el estado de inocencia ratificado causó estado para la Fiscalía, probablemente no hubo tiempo para revisar el proceso, sino se hubiera apreciado que la Fiscalía con esa inacción de no presentar recurso se conformó con la sentencia absolutoria del Tribunal que recibió la prueba. Aquí se hace menciones de farragosa erudición se intenta confundir, es cuestión de leer el recurso, ha invocado el numeral 6 del 360, no se requieren nuevas pruebas, ahora se inventan que ha fundamentado por el numeral tercero, no es así porque este exige nuevas pruebas, lo ha hecho por el numeral 6 que no requiere nuevas pruebas y lo que ha dicho que el tribunal de alzada, la Corte Nacional actuó en base de una prueba ilícita, pero no he solicitado nuevas pruebas porque del propio Banco se presentó el informe, esa es la razón. Por otra parte, en qué parte dicen las normas de la disposición de transitoria primera del Código Orgánico Integral Penal que los casos que se sustanciaron de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal del 2000 deben sujetarse a ese procedimiento en todas sus instancias y recursos, no existe en el recurso de revisión del Código del año 2000, la posibilidad que se inadmita prima *facie* el recurso declarándole inadmisible y no continuando con el proceso, en qué momento tiene que calificarse, el 366 dice que una audiencia , la misma que no se dio, sino se la realizó, claro que se ha violado el derecho a la seguridad jurídica, sino se les permitió ser escuchados, claro que se violó el derecho a la inviolabilidad de la defensa y si ese tribunal violando el procedimiento, inadmitió con un filtro que no estaba previsto, claro que violó el derecho, sin duda a la tutela judicial efectiva, si hubiese habido, por lo demás hay que recordar, los jueces y eso es lo que dice en sus momentos la Corte Interamericana o lo hace la propia Corte Constitucional, si hay una equivocación en el articulado se aplica el principio *iura novit curia*, son insostenibles los argumentos de la pretendida réplica que no tiene razón de ser, hay que leer con detenimiento para apreciar que no existía la calificación previa, en el actual Código Penal sí, concluye ratificando la pretensión y que se declare con ligar el recurso extraordinario de protección.

El doctor Maximiliano Jaramillo Vaca, por la Fiscalía General del Estado: Se abstiene de intervenir.

La abogada Mónica Vargas por el Banco Bolivariano:

Que en cuanto a la impugnación que se habla aquí, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia publicada en el Registro Oficial N.º 606, del 28 de diciembre del 2011 dice: En el proceso penal en la etapa de impugnación los recursos se hallan debidamente establecido en cuanto al hecho de cuando operaran y bajo qué condiciones, forma, fundamentación causal, pues no se encuentran al libre albedrío de las practicas procesales, de la cita del artículo 76 numeral 3 de la Constitución se colige claramente que los sujetos procesales tienen derecho a recurrir los fallos y autos ante el superior, pero se debe recurrir en la forma previamente establecida, en este caso artículo 360 y 362 y con observancia al trámite propio de cada proceso, se requiere que el recurso sea constitucionalmente procedente a fin de que se lo acepte" repite es improcedente porque precisamente la motivación del recurso de revisión de la inadmisión hace alusión a la colisión entre el fundamento y la causal alegada, trae a colación el artículo 320 que determina cuando son admisibles, por último el pronunciamiento también hace alusión a los principios de taxatividad, al de trascendencia, al principio de la autonomía y sobre todo al de limitación para la razonabilidad del fallo, no se requería de nada más, de tal manera que los jueces

que inadmitieron el recurso de revisión actuaron de acuerdo a la norma vigente, de acuerdo al artículo 76 numeral 3 de la Constitución porque aceptando actuaron observando el trámite propio de cada procedimiento, respetaron el artículo 138 inciso 1 del Código Orgánico de la Función Judicial porque prosiguieron el trámite propio de cada procedimiento el artículo 129 numeral 2 en el cual se establece que administraron justicia aplicando la norma jurídicamente aplicable, y por último se respetó el artículo 76 numeral 6 literal l y el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Judicial porque la motivación es debida y suficiente, siendo inoficioso continuar con la sustanciación porque era inaplicable para el caso, de tal suerte que insiste en el rechazo de la acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales con fuerza de sentencia que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta

acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales y la vulneración de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto de esta garantía jurisdiccional, expresó previamente 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[1].

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 Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal se constituya en un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, tiene la obligación de constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados; al igual que, durante el juzgamiento, no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es un recurso judicial; es decir, a partir de esta garantía jurisdiccional, no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 193-14-SEP-CC, caso N.° 2040-11-EP.

Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión judicial impugnada.

Análisis constitucional

Determinación y resolución de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional enfatiza la relevancia que tiene en el ámbito constitucional la observancia a las garantías del debido proceso, particularmente, en relación con el derecho a la defensa, en tanto esta garantía tutela que los justiciables dentro de cualquier etapa o grado de un procedimiento puedan ser escuchadas en igualdad de condiciones por formar parte activa de estos procesos, a través de la debida comunicación de todas las actuaciones procesales[2]. Por su parte, 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 precisamente toda actuación se efectuará acorde a la Constitución de la República y a una normativa previamente establecida, que será aplicada por parte de las autoridades competentes para el efecto.

Con las consideraciones anotadas, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto en procura de determinar si la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, cuando inadmitió a trámite el recurso de revisión penal interpuesto por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República, respectivamente.

Para el efecto, se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de revisión penal signado con el N.° 570-2014-HPA, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 327-15-SEP-CC, caso N.° 1504-13-EP.

2. La decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de revisión penal signado con el N.° 570-2014-HPA, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de revisión penal signado con el N.º 570-2014-HPA, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República que textualmente establece: "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".

En relación con el alcance de este derecho constitucional, la Corte Constitucional reiteró desde temprana jurisprudencia, que es "la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente"[3].

Por su parte, como derecho de protección es también consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia[4], que garantiza el respeto a la aplicación de normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. En otros términos "supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico"[5].

---

[3] Entre otras sentencias, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 088-13-SEP-CC, caso N.° 1921-11-EP; sentencia N.° 008-16-SEP-CC, caso N.° 1499-14-EP.
[4] Constitución de la República, artículo 1.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 064-15-SEP-CC, caso N.° 0331-12-EP.

Conforme lo prescribe el artículo 82 de la Constitución de la República, la seguridad jurídica tiene una doble dimensión: por un lado, cuando se garantiza este derecho mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en la Constitución de la República, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican normas previas, claras y públicas[6].

La seguridad jurídica, por tanto, proscribe la arbitrariedad en función del relevante papel que se concede a la ley (principio de jerarquía normativa) como mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado. De esta forma se garantiza que, como fin último, los derechos constitucionales se tutelen adecuadamente al circunscribir los límites de las actuaciones de las autoridades públicas que determina la Constitución de la República[7].

Adicionalmente, la seguridad jurídica tiene el efecto de generar en los ciudadanos la percepción racional de coherencia entre lo que está regulado por el ordenamiento jurídico con lo que efectivamente se cumple en la realidad material a través de aquella regulación normativa. Los ciudadanos por medio de la seguridad jurídica, saben qué esperar, lo cual supone un conocimiento cierto de las leyes vigentes; a partir de dicho conocimiento se construye su confianza en relación con las actuaciones del poder público. Así lo manifestó este máximo órgano de control e interpretación constitucional, mediante la sentencia N.º 121-13-SEP-CC, caso N.º 0586-11-EP, al señalar textualmente que:

> [Es] el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses[8].

En el mismo sentido, este Organismo constitucional en la sentencia N.º 120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP, determinó que:

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 078-15-SEP-CC, caso N.° 0788-14-EP.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 193-14-SEP-CC, caso N.° 2040-11-EP.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 121-13-SEP-CC, caso N.° 0586-11-EP.

> ... siendo así este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente[9] ...

Sobre la base de este axioma, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico, en qué medida este derecho constitucional se vulneró por la emisión de la decisión judicial del 4 de diciembre de 2015, dictada dentro del recurso de revisión penal propuesto por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, por sus propios y personales derechos. En tal sentido, se analizará si la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no aplicó una norma clara, previa y pública al momento de expedir la decisión judicial impugnada.

Este máximo órgano de interpretación constitucional precisa que, el análisis no se dirigirá a examinar la naturaleza de una norma infraconstitucional o interpretar sus efectos, tal como efectivamente competería a los órganos de justicia ordinaria mediante la interposición de los mecanismos y recursos judiciales previstos en la ley. El rol fundamental de esta Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, es ser la máxima instancia de interpretación de nuestro texto constitucional con el objetivo de garantizar su supremacía y de tutelar los derechos constitucionales de los ciudadanos, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica.

Una vez determinado el marco constitucional y jurisprudencial del derecho a la seguridad jurídica, corresponde remitir nuestro análisis en relación con las circunstancias concurrentes del presente caso. En el caso *sub examine*, la decisión judicial proviene de la interposición por parte del legitimado activo, de un recurso de revisión en materia penal que fue inadmito a trámite por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, sin convocar a audiencia oral, pública y contradictoria prevista en el artículo 366 del Código de Procedimiento Penal, (normativa con la cual se tramitó, a la época, el recurso respectivo).

En efecto, el accionante, en el texto de su demanda de acción extraordinaria de protección, alega que la decisión judicial impugnada ignoró para el trámite del recurso de revisión el artículo 82 de la Constitución de la República, dado que en

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 120-14-SEP-CC, caso N.° 1663-11-EP.

el modelo acusatorio del anterior Código de Procedimiento Penal, se tuvo que recibir obligatoriamente la prueba solicitada en calidad de recurrente durante la audiencia oral, pública y contradictoria, con el objetivo de cumplir además, con los principios de contradicción e inmediación.

Sobre lo expuesto, resulta preciso reiterar que el recurso de revisión en materia penal constituye un recurso extraordinario de nuestro sistema jurídico; en aquel sentido, la Corte Constitucional dentro de su jurisprudencia señaló en reiteradas ocasiones que «... con respecto a la naturaleza del recurso de revisión, [se debe tener] en consideración el contexto temporal y normativo en el que se desenvolvieron los hechos del caso en juicio[10].

En este mismo orden de ideas, la sentencia N.º 194-14-SEP-CC, caso N.º 0380-12-EP, afirmó que:

> Dados los fines que se persiguen mediante el recurso de revisión penal, los jueces de la Corte Constitucional deben encontrarse investidos de la posibilidad de valorar objetivamente y conforme a derecho la procedencia de este recurso en el contexto de las causales invocadas por el recurrente y que han sido previas de manera clara y previa por el legislador. Bajo esta consideración, dependerá de una adecuada motivación por parte de los operadores de justicia que este recurso sea declarado procedente conforme a derecho, más aún cuando se invoca la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto a las nuevas pruebas que se practiquen y que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada...

En función de lo dicho, en el caso *sub examine,* se observa en primer término que, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, mediante la decisión judicial impugnada, avocaron conocimiento del recurso de revisión interpuesto por el legitimado activo manifestando textualmente lo siguiente:

> La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, es competente para conocer y resolver el recurso de revisión, conforme lo establece el artículo 184.1 de la Constitución de la República, artículo 10 inciso 2, 184 y 186.1 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, **artículo 360 inciso primero del Código de Procedimiento Penal (énfasis añadido).**

Por lo visto, de acuerdo a la decisión judicial impugnada, los operadores de justicia radicaron en legal y debida forma su competencia para sustanciar el recurso de revisión al amparo de la normativa prevista en el Código de Procedimiento Penal,

---

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº 055-16-SEP-CC, caso N.º 0435-12-EP.

(vigente a la época); dicho cuerpo legal determinaba la normativa jurídica expresa que regulaba la tramitación del recurso de revisión en materia penal. Así pues, en el acápite 2 los jueces textualmente señalaron:

> **2. TRÁMITE**
>
> De conformidad con la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014, corresponde aplicar las normas vigentes al tiempo de inicio del proceso, que para el caso concreto son las contenidas en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal vigente antes de las reformas publicadas en el Registro Oficial No. 555 publicada el 24 de marzo de 2009.

Por tal sentido, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia establecieron que la normativa previa, clara y pública a ser aplicada dentro del caso concreto eran las normas del anterior Código de Procedimiento Penal. En este escenario jurídico, resulta pertinente transcribir a continuación, la normativa del anterior Código de Procedimiento Penal en relación con el recurso de revisión en materia penal objeto de análisis.

> **Art. 359.- Objeto.-** El recurso de revisión por una de las causas previstas en el artículo siguiente, podrá proponerse en cualquier tiempo, después de ejecutoriada la sentencia condenatoria.
>
> **Art. 360.- Causas.-** Habrá lugar al recurso de revisión para ante la Corte Nacional de Justicia, en los siguientes casos:
>
> 1. Si se comprueba la existencia de la persona que se creía muerta;
> 2. Si existen, simultáneamente, dos sentencias condenatorias sobre un mismo delito contra diversas personas, sentencias que, por ser contradictorias revelen que una de ellas está errada;
> 3. Si la sentencia se ha dictado en virtud de documentos o testigos falsos o de informes periciales maliciosos o errados;
> 4. Cuando se demostrare que el sentenciado no es responsable del delito por el que se lo condenó;
> 5. Cuando se haya promulgado una ley posterior más benigna; y,
> 6. Cuando no se hubiere comprobado conforme a derecho, la existencia del delito a que se refiere la sentencia.
>
> Excepto el último caso la revisión sólo podrá declararse en virtud de nuevas pruebas que demuestren el error de hecho de la sentencia impugnada.
>
> **Art. 361.- Recurrente.-** La revisión por el primer caso la intentará el reo, o cualquier persona, o el mismo tribunal de garantías penales de oficio, cuando resulte la aparición

del que se creía muerto, o se presenten pruebas que justifiquen plenamente la existencia del que se creía muerto con posterioridad a la fecha de la supuesta infracción.

En los demás casos sólo podrá interponerlo el condenado; pero si hubiera fallecido, podrán hacerlo su cónyuge, sus hijos, sus parientes o herederos.

Art. 362.- Fundamentación.- La solicitud de revisión estará debidamente fundamentada y deberá contener la petición de prueba, así como el señalamiento de la casilla judicial en la Capital.

Art. 366.- Audiencia.- La formulación y presentación de nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, y la pretensión del recurrente, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria, en la forma prevista en los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 286 y en el artículo 345 de este Código, en lo que fuere aplicable.

En las audiencias de los procesos de revisión que tengan por objeto la impugnación de sentencias expedidas en un proceso de acción penal pública, se contará también con la intervención del Fiscal General del Estado, o su Representante o Delegado, debidamente acreditados.

Art. 367.- Sentencia.- Cuando la Corte Nacional de Justicia encuentre que es procedente la revisión dictará la sentencia que corresponda. Si la estimara improcedente lo declarará así, y mandará que el proceso sea devuelto al tribunal de origen.

De acuerdo a lo expuesto en la normativa legal aplicable al recurso de revisión penal, vigente a la época, no existe ninguna norma jurídica del Código de Procedimiento Penal (cuerpo legal empleado por los operadores de justicia para la tramitación del recurso de revisión), que contemple la posibilidad de inadmitir el recurso de revisión a trámite, en tanto el artículo 367 del Código de Procedimiento Penal establecía que este recurso se podía declarar procedente o improcedente, lo cual manifiestamente implicaba un pronunciamiento de fondo a través de la respectiva sentencia.

Así pues, dentro del análisis a la decisión judicial impugnada, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en el acápite 3.2. denominado "**De los requisitos en la interposición del recurso de revisión**", indicaron incluso que:

El recurso de revisión, es de carácter extraordinario, su tecnicidad se evidencia en las exigencias establecidas por la norma procesal (...) en la que se debe realizar un exposición lógica y sistemática, que detallará el causal probatorio nuevo, su relación con el caso o casos revisionistas escogidos y los argumentos de hecho y de derecho que llevarán a enervar el fallo impugnado...

Posteriormente, el órgano judicial efectuó un análisis respecto a la fundamentación del escrito contentivo del recurso de revisión interpuesto por el recurrente, para señalar que "en el presente caso la propuesta fáctica es contradictoria, porque las pretensiones argumentativas que proyecta el recurrente se dirigen a demostrar que la prueba pericial (...) es ilícita y, en apoyo a esta premisa, construye su recurso, cuando la causal asumida en el escrito revisionista es la sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, que sostiene la inexistencia de la materialidad".

Por consiguiente, resolvió: "1) Inadmitir el recurso de revisión propuesto por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, por falta de fundamentación de la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal...", lo cual evidencia que los operadores de justicia efectuaron un examen de admisibilidad dentro de la tramitación del recurso de revisión puesto a su conocimiento, sin que el legitimado activo pudiese solicitar un nuevo examen de las pruebas y presentar sus alegatos encaminados a comprobar conforme a derecho la causal alegada de inexistencia del delito mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 366 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la época.

En base a lo expuesto, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, en la sentencia N.º 134-15-SEP-CC, caso N.º 0342-12-EP, hizo énfasis que en el trámite del recurso de revisión en materia penal "las nuevas pruebas, exposiciones y alegaciones [fundadas en las causales del artículo 366 del Código de Procedimiento Penal] se resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria...".

En consecuencia, con la determinación de estos antecedentes, la Corte Constitucional advierte que el órgano judicial inobservó la normativa contemplada en la legislación vigente a la época, es decir, actuó en menoscabo del procedimiento previsto en leyes previas, claras y públicas, en razón que el recurso de revisión en materia penal, conforme se reiteró en líneas superiores, es un "procedimiento especial que trata de dejar sin efecto una sentencia condenatoria cuando se descubre con perfecta evidencia que ha sido citada por un error de hechos (...). Este recurso no tiene plazo ni requiere sentencia previa que declare la existencia de los hechos constitutivos de la causal (...) ya que en los procesos penales está en juego la vida y la honra de las personas y la revisión trata de subsanar errores que por la falibilidad humana pueden cometerse en perjuicio de los derechos de la libertad y de la inocencia de quien ha sido

erróneamente perseguido y condenado..."[11].

En ese orden de ideas, se debe recordar que uno de los principios rectores en materia penal es el principio de legalidad, el cual se circunscribe tanto a lo sustantivo como a lo adjetivo[12]; dentro del caso en análisis se puede evidenciar que las formas procedimentales contempladas en la normativa procesal penal se debieron observar taxativamente por parte de los jueces nacionales cuando conocieron el recurso de revisión presentado por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño; observándose que, al no estar contemplada la fase de la inadmisión en el Código de Procedimiento Penal, vigente a la época, se encontraban impedidos legalmente de inadmitir a trámite el recurso, puesto que incluso no se celebró la audiencia oral, pública y contradictoria, al tenor de lo contenido en el entonces artículo 366 del Código de Procedimiento Penal.

El derecho penal se rige por principios de interpretación como la prohibición de interpretación extensiva[13], por tanto, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no tuvieron que realizar interpretaciones adjetivas que vayan en desmedro de los derechos constitucionales del recurrente.

Por su parte, resulta oportuno señalar que el vigente Código Orgánico Integral Penal si contempla en su normatividad jurídica la posibilidad de inadmitir a trámite el recurso extraordinario de revisión, de acuerdo a lo establecido en el tercer inciso del artículo 659, que afirma:

> Art. 659.- El escrito de interposición del recurso será fundamentado y contendrá la petición o inclusión de nuevas pruebas, caso contrario se declarará inadmisible y se lo desechará sin lugar a uno nuevo por la misma causa.

---

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 194-14-SEP-CC, caso N.° 0380-12-EP

[12] Constitución de la República, artículo 76 numeral 3:

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:

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativo o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o por la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

[13] Código Orgánico Integral Penal, artículo 13:

Art. 13.- Interpretación.- Las normas de este Código deberán interpretarse de conformidad con las siguientes reglas:

1. La interpretación en materia penal se realizará en el sentido que más se ajuste a la Constitución de la República de manera integral y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

2. Los tipos penales y las penas se interpretarán en forma estricta, esto es, respetando el sentido literal de la norma.

3. Queda prohibida la utilización de la analogía para crear infracciones penales, ampliar los límites de los presupuestos legales que permiten la aplicación de una sanción o medida cautelar o para establecer excepciones o restricciones de derechos.

No obstante lo anterior, el presente recurso de revisión en materia penal, se tramitó de acuerdo a lo señalado por los operadores de justicia en la decisión judicial impugnada, bajo el amparo de la normatividad jurídica prevista en el Código de Procedimiento Penal, cuerpo legal vigente a la época.

Por consiguiente, la Corte Constitucional constata una incongruencia entre lo señalado por parte de los jueces de la Corte Nacional de Justicia en relación a la normativa adjetiva penal a ser aplicada en la tramitación del recurso de revisión penal, con la conclusión a la cual arribaron al declarar arbitrariamente la inadmisibilidad de este recurso, en una fase no contemplada en el artículo 366 del anterior Código de Procedimiento Penal, que establecía: "La formulación y presentación de nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, y la pretensión del recurrente, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria..."; lo cual a su vez, denota una inobservancia de la normativa procesal por parte de los jueces nacionales, pues no solo que emplearon una figura no existente en la norma procesal mediante la cual se tramitó el recurso, sino que, adicionalmente, al no convocar a audiencia oral, pública y contradictoria conforme lo establecía la norma procesal penal, se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En mérito de lo expuesto, se concluye que los operadores de justicia, al inobservar la norma legal (Código de Procedimiento Penal), impidieron que se cumpliere con la normatividad jurídica aplicable al recurso de revisión, para que una vez recibido dicho recurso planteado por el recurrente, se tramite el mismo, a través del procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria, según lo dispuesto en el artículo 366 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la época.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional determina que la decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia produjo una falta de certeza en la aplicación debida de las normas y de las situaciones jurídicas que en ellas se definieron, vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. **La decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de revisión signado con el N.º 570-2014-HPA, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la**

defensa, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

Una vez determinado que la sentencia impugnada vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, este máximo órgano de justicia constitucional, analizará si existió transgresión del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.

La Corte Constitucional estima pertinente mencionar que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio catálogo de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que:

> Implica la posibilidad de acceder a un proceso justo, lo cual a su vez presupone la existencia previa de garantías y normas procesales claras y suficientes, contenidas en el ordenamiento jurídico. Cada vez que se trasgreda una de estas garantías básicas, a consecuencia de lo cual la persona se vea privada del acceso a un proceso justo, se estará desconociendo ese derecho –el del debido proceso-. Por ello, la alegación de que se ha violentado el derecho al debido proceso debe concretarse con la identificación precisa de las garantías reconocidas en la Constitución[14].

Así pues, el derecho al debido proceso tiene naturaleza compleja y compuesta al constituir un derecho en sí mismo y contener una serie de garantías jurisdiccionales destinadas a garantizar su plena efectividad. Sobre lo dicho, la Corte Constitucional refirió:

> En virtud de su naturaleza compleja, debe recordarse que el debido proceso es un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez permite garantizar la tutela efectiva de otros derechos constitucionales cuando las personas activan los mecanismos de protección de tutela de los derechos para que las autoridades judiciales o administrativas inicien, desarrollen y resuelvan las controversias. Pero además de su naturaleza compleja, el derecho al debido proceso tiene una naturaleza compuesta en tanto se estructura sobre la base de una serie de garantías que tienen como propósito garantizar la efectividad del debido proceso. Así, las garantías del debido proceso componen e integran el debido proceso y por lo tanto, para la Corte Constitucional resulta importante que frente a alegaciones y argumentos vinculados a una posible afectación al derecho constitucional al debido proceso, se determine y especifique a cuál de sus garantías se hace mención y en qué medida la inobservancia de dicha garantía ha provocado afectación o vulneración al derecho constitucional principal[15].

---

[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 044-13-SEP-CC, caso N.° 0282-11-EP.
[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 124-15-SEP-CC, casos Nros. 1279-11-EP y 1280-11-EP (Acumulados).

Por ende, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento, es el derecho a la defensa, comprendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional, a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de descargo, contradecir y practicar pruebas e interponer recursos de impugnación; es decir, ejercer el derecho de acción y contradicción, así como el deber de los jueces de garantizar dicho ejercicio y realizar una eficaz administración de justicia[16].

En este orden de ideas, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, señaló mediante la sentencia N.º 041-14-SEP-CC, caso N.º 0777-11-EP, que:

> Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional; a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de cargo y descargo, contradecir y practicar pruebas, interponer recursos de impugnación, entre otros [17]...

Como corolario de lo anterior, la sentencia N.º 012-15-SEP-CC, caso N.º 0149-14-EP, precisó lo siguiente:

> El derecho a la defensa constituye la materialización del principio de igualdad, bilateralidad o contradicción, entendido como un principio que domina al proceso y significa una garantía fundamental para las partes, dado que importa el tratamiento igualitario de los litigantes y se entiende que resulta del principio constitucional de igualdad ante la ley.

En este contexto, el derecho a la defensa comprende, además, varios derechos derivados o conexos tales como la no privación de la misma en cualquier etapa o grado del procedimiento; contar con el tiempo y medios para la preparación de la defensa; ser escuchado en el momento oportuno; ser asistido por una abogada o abogado de su preferencia; ser juzgado por un juez independiente; impugnar el fallo o resolución y las demás que posibiliten el pleno ejercicio de la defensa[18].

Como se puede inferir, en el ámbito jurisdiccional, el derecho a la defensa tiene

---

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 010-16-SEP-CC, caso N.° 1718-11-EP.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 041-14-SEP-CC, caso N.° 0777-11-EP.
[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 246-16-SEP-CC, caso N.° 0257-16-EP.

estrecha relación con los principios de imparcialidad y de acceso a la justicia, contenidos con los artículos 9 y 22 del Código Orgánico de la Función Judicial, respectivamente, que establecen como responsabilidad de los operadores de justicia, garantizar la igualdad de oportunidades de defensa de cada una de las partes en el proceso.

Sobre este escenario jurídico, en el caso *sub examine*, de la revisión integral al contenido del recurso de revisión penal interpuesto por el legitimado activo, se hace referencia a este derecho constitucional, concretamente, con relación a la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República; y en la especie, respecto a la vulneración del mismo cuando los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia inadmitieron a trámite dicho recurso de carácter extraordinario, sin convocar previamente a la celebración de audiencia oral, pública y contradictoria, para su fundamentación y alegación, conforme lo estipulaba el artículo 366 del Código de Procedimiento Penal.

En función de lo expuesto, la Convención Americana de Derechos Humanos en relación con este principio constitucional, en el artículo 8 numeral 1 expresa lo siguiente:

> Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...

De igual forma, en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en el caso del Tribunal Constitucional vs. Ecuador[19], que "comprende el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones". Asimismo, en otro caso señaló:

> Ese derecho implica, por un lado, un ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba).

---

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, sentencia del 28 de agosto de 2013 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 181.

> Por otra parte, ese derecho abarca un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido[20].

Al respecto, este proceso judicial tiene como origen la tramitación de un recurso de revisión en materia penal, para lo cual, este máximo órgano de control e interpretación constitucional considera oportuno recalcar, una vez más, la naturaleza jurídica de este recurso de carácter extraordinario dentro del ordenamiento jurídico, con el objetivo de determinar si dadas las formalidades del mismo, se produjo una afectación del derecho alegado por el legitimado activo.

En tal sentido, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, en la sentencia N.º 054-15-SEP-CC, caso N.º 1660-12-EP, estableció que:

> El recurso de revisión es de carácter especialísimo, pero dicho carácter no impide que las pruebas presentadas y requeridas sean analizadas en un contexto general que involucre un razonamiento lógico, formal y garantista de los derechos, lo que implica que en base a este presupuesto todas las pruebas deban ser observadas, estudiadas y resueltas con independencia de su procedencia o no.

En armonía a lo previamente afirmado, la sentencia N.º 055-16-SEP-CC, caso N.º 0435-12-EP, indicó que "el recurso de revisión penal posee una naturaleza extraordinaria, por cuanto, aunque el proceso penal público haya concluido con la emisión de una sentencia condenatoria, su interposición hace posible que se pueda presentar nuevos elementos probatorios".

Por tal razón, la presentación de nuevas pruebas o el examen nuevamente de las mismas, son un elemento trascendental dentro de la tramitación del recurso de revisión, en tanto la incorporación de estos elementos probatorios se los tiene que realizar conforme la normativa que rige la tramitación legal de este recurso extraordinario.

En efecto, la sentencia N.º 012-15-SEP-CC, caso N.º 0149-14-EP, determinó que

> ... la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión en materia penal permite que, aunque el proceso penal público haya concluido mediante una sentencia condenatoria, a través del mecanismo de impugnación se puedan analizar, vía recurso de revisión, nuevos

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 13 de octubre de 2011, caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, párrafo 122.

> elementos probatorios; esto se encontraba textualmente establecido en el artículo (...) De la cita realizada se puede colegir que la naturaleza del recurso extraordinario de revisión permite la incorporación de «nuevas pruebas».

En el caso *sub judice*, la principal alegación del legitimado activo se centra en considerar que los jueces de la Corte Nacional de Justicia, al no convocar a audiencia, oral, pública y contradictoria dentro del procedimiento del recurso de revisión, le impidió e imposibilitó que pudiese comprobar conforme a derecho, la inexistencia del delito a que se refiere la sentencia penal condenatoria, en virtud de lo expuesto en la causal sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal (normativa aplicada dentro de la tramitación del recurso de revisión). Tal situación, a decir del legitimado activo, generó indefensión debido a que el órgano judicial no pudo conocer todas las piezas existentes en el proceso penal, motivo por el cual, no pudo acudir ante el órgano jurisdiccional competente para comprobar la inexistencia del delito.

Ahora bien, dentro del caso objeto de estudio se observa que, en la decisión judicial impugnada, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia determinaron entre sus alegaciones, las siguientes:

> En el presente caso la propuesta fáctica es contradictoria, porque las pretensiones argumentativas que proyecta el recurrente se dirigen a demostrar que la prueba pericial practicada por el Auditor General del Banco (...) es ilícita y, en apoyo a esta premisa, construye su recurso, cuando la causal asumida en el escrito revisionista es la sexta del artículo 360 del Código de Procedimiento Penal, que sostiene inexistencia de la materialidad, en este sentido, no hay una relación pertinente entre los fundamentos de hechos y la causal optada.

Posteriormente, en esta misma línea, el órgano judicial manifestó que el legitimado activo tuvo obligatoriamente que cumplir con ciertos requisitos de "fundamentación" para que el recurso de revisión se pudiere admitir a trámite; entre estos, señaló:

> a) La determinación de una de las causas previstas en el artículo 360 del Código de Procedimiento Penal: el revisionista sustentará su argumento fáctico, en una de las seis causales previstas en el Código de Procedimiento Penal.
>
> b) La enunciación de prueba nueva: que en concatenación con el primer literal permiten la construcción lógica y sistemática de la fundamentación, sin embargo, esta no se debe limitar a un simple relato lírico de la prueba *ex novo*, sino más bien explicar su pertinencia, con el fin de apoyar la pretensión revisionista.

> c) El señalamiento de casilla judicial en la Capital ...

A continuación, los jueces nacionales resolvieron "inadmitir" a trámite el recurso de revisión propuesto por el señor Hugo Alexander Borja Cedeño, sin dar paso a la audiencia oral, pública y contradictoria, conforme indicaba el artículo 366 del Código de Procedimiento Penal:

> Art. 366.- Audiencia. - La formulación y presentación de nuevas pruebas, las exposiciones y alegaciones de revisión, y la pretensión del recurrente, se tramitarán y resolverán mediante el procedimiento de audiencia oral, pública y contradictoria, en la forma prevista en los artículos innumerados agregados a continuación del artículo 286 y en el artículo 345 de este Código, en lo que fuere aplicable.
>
> En las audiencias de los procesos de revisión que tengan por objeto la impugnación de sentencias expedidas en un proceso de acción penal pública, se contará también con la intervención del Fiscal General del Estado, o su Representante o Delegado, debidamente acreditados (énfasis fuera del texto).

Esta falta de aplicación a la normatividad jurídica generó un evidente estado de indefensión al vulnerar preceptos procedimentales que impidieron al recurrente ejercer oportunamente su derecho a la defensa; así pues, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 087-14-SEP-CC, caso N.º 0852-10-EP, indicó que la indefensión "puede originarse por múltiples causas. Sólo puede prosperar su alegación cuando de alguna forma, generalmente por violación de preceptos constitucionales, se impida al acusado ejercitar oportunamente su defensa, cuando se obstaculiza el derecho de defensa como posibilidad de refutar y rechazar el contenido de la acusación que en su contra se esgrime ..."

En razón de la norma procesal antes señalada, el momento procesal oportuno para que el legitimado activo presente las alegaciones y pretensiones en relación con el examen de las pruebas encaminadas a comprobar conforme a derecho, la inexistencia del delito a que se refiere la sentencia, era la audiencia oral, pública y contradictoria, en función que con esta norma adjetiva penal se tramitó el recurso extraordinario de revisión penal, circunstancia que no aconteció dentro de la presente causa ya que los jueces nacionales inadmitieron a trámite este recurso sin escuchar al recurrente, atentando su derecho constitucional a la defensa.

Esta apreciación asumida por parte de los jueces nacionales, adicionalmente transgredió, además, el principio de inmediación procesal, pilar fundamental dentro de la tramitación de una causa penal[21]. Al respecto, cabe destacar que:

> A través de la inmediación se da una vinculación personal entre los juzgadores y las partes con la finalidad de poder conocer directamente todo lo correspondiente al proceso penal, desde su inicio hasta su conclusión, de tal forma que se tenga un conocimiento efectivo de los hechos planteados para su resolución por parte de los administradores de justicia, obteniendo los medios y elementos para que el proceso sea eficaz y la sentencia justa[22].

En conclusión, se observa que la decisión judicial impugnada, al realizar un examen del fondo del asunto e "inadmitir" a trámite el recurso de revisión penal, vulneró la posibilidad de que el legitimado activo pueda exponer sus alegaciones en la audiencia oral, pública y contradictoria que determinaba la ley vigente a la época, motivo por el cual, le generó una afectación de su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **a** 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 la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la defensa, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

---

[21] De igual forma la Corte Constitucional del Ecuador, en relación a la importancia del principio de inmediación en relación al derecho a la defensa y su observancia por parte de los operadores de justicia ha señalado: "Bajo este análisis el principio de inmediación tiene estricta relación con el principio de contradicción, mediante el cual las partes procesales se encuentran en igualdad de condiciones de exponer todos los elementos necesarios que brinden al juzgador mayor información para resolver, pues el derecho a la defensa, no solo constituye un derecho que debe ser respetado por los juzgadores, sino, más bien, constituye un medio del debido proceso que debe ser aplicado en la mayor medida posible, pues se aleja simplemente de la subjetividad de quien lo acciona, para constituir una regla básica de la actuación judicial". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 005-16-SEP-CC, caso N.º 1221-14-EP.

[22] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 005-16-SEP-CC, caso N.° 1221-14-EP.

3.1 Dejar sin efecto la decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de revisión penal N.º 570-2014-HPA.

3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la emisión de la decisión judicial dictada el 4 de diciembre de 2015, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de revisión penal N.º 570-2014-HPA.

3.3 Disponer que, previo sorteo, se conforme el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, a fin que conozca y resuelva el recurso de revisión, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es, en consideración a la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

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 de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/jzj

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por ..... f.) .....
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 0020-16-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 viernes 10 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por ..... f. .....
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

Quito, D. M., 22 de febrero de 2017

SENTENCIA N.º 054-17-SEP-CC

CASO N.º 1195-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ciudadano Germán González Londoño en calidad de gerente y representante legal de la compañía CARTORAMA C. A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso tributario N.º 0119-2015.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República del Ecuador, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador ante la Asamblea Nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 13 de junio de 2016, certificó que en referencia a la acción N.º 1195-16-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y por el juez

constitucional Manuel Viteri Olvera, el 9 de agosto de 2016, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1195-16-EP.

Mediante sorteo realizado el 24 de agosto de 2016, por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante auto del 8 de diciembre de 2016 a las 15:30, avocó conocimiento del mismo.

De la solicitud y sus argumentos

En lo principal, el accionante señala que en la sentencia demandada, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, sin analizar el contenido de la decisión recurrida, resolvió declarar la nulidad de la misma y en su lugar, dictó la sentencia de mérito que desechó la demanda interpuesta y confirmó la validez de las actas de determinación impugnadas.

En tal virtud, el accionante considera que "... resulta por demás claro la afectación clara al derecho a la seguridad jurídica, pues los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia...", al dictar la sentencia demandada, no consideraron los hechos establecidos en la sentencia de instancia, sino que, efectuaron una nueva valoración de la prueba, atribuyéndose funciones que no les correspondía.

Al respecto agrega que la valoración de prueba en casación, no está permitida puesto que aquello significaría desnaturalizar el recurso de casación, razón por la que los jueces casacionales deben respetar el ámbito de análisis que corresponde en cada etapa del proceso.

Asimismo, el accionante explica que en la sentencia, materia de esta acción, se está inobservando la normativa que prevé nuestro ordenamiento jurídico para el conocimiento del recurso de casación, puesto que la Sala Casacional no ajustó sus actuaciones a lo dispuesto en la normativa que regula dicha materia.

En consecuencia, el legitimado activo concluye que la decisión demandada no está sustentada en normativa aplicable al caso, configurándose de esta forma, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, que a su criterio, implica "... certeza en el actuar coherente del juzgador, en base a normas legales preestablecidas...".

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

De la argumentación constante en la demanda de la presente garantía jurisdiccional, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales por parte del legitimado activo se centra en el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República y por conexidad del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l ibidem.

Pretensión concreta

La parte accionante solicita a esta Corte lo siguiente:

> Que la Corte Constitucional admita a trámite esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requisitos determinados en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
>
> Que mediante sentencia se declare la vulneración a los derechos constitucionales a la í motivación, seguridad jurídica, y tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 76, 82 y 75 de la Constitución de la República.
>
> Que como medidas de reparación integral, se disponga lo siguiente:
>
> a. Se deje sin efecto la sentencia dictada el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la H. Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación Nro. 17751-2015-0119, así como, todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.
>
> b. Se retrotraiga el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales, esto es, al momento de la resolución del Recurso de Casación y el pronunciamiento de la correspondiente sentencia de mérito.
>
> c. Disponer que mediante sorteo, se conforme una nueva Sala a efectos de que conozca y resuelva el Recurso de Casación, en respeto a los derechos constitucionales.

Decisión judicial impugnada

Sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso tributario N.º 0119-2015, cuyo texto relevante para nuestro análisis es el siguiente:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO

Quito, a viernes 19 de mayo de 2016, las 15h05

ASUNTO

Resolución del recurso de casación interpuesto por el Dr. Diego Maldonado Ramirez, en calidad de procurador de la Autoridad Tributaria demandada, en contra de la sentencia de 3 de febrero de 2015, las 11h08, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 3 con sede en Cuenca, dentro de los juicios de impugnación acumulados Nos. 2009-0073 y 2010-0078, deducidos por el señor Felipe Jaime Peña redonda Manotas, en calidad de Gerente y como tal representante legal de la compañía CARTORAMA C.A., en contra de las Actas de Determinación Nros. 0120090100073 de 6 de octubre de 2009 y 0120100100084 de 27 de julio de 2010, emitidas por el Director Regional del Austro del Servicio de Rentas Internas, por concepto de Impuesto a la Renta de los ejercicios fiscales 2005 y 2006, respectivamente...

4. PLANTEMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

4.1 El recurrente, según el auto de admisibilidad del recurso de casación, al amparo de la causal quinta, formula el siguiente cargo en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 3 con sede en Cuenca;

Cargo único: "La sentencia no contiene los requisitos exigidos por la Ley", por falta de motivación, infringiendo los artículos; 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República; y, 273 del Código Tributario.

5. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN

(...) **5.3** Es por demás claro que la motivación es uno de los requisitos esenciales que deben cumplir las decisiones de las funciones públicas, ya sea en el ámbito administrativo o judicial. Motivar es explicar la manera en que las normas jurídicas son aplicables a los hechos controvertidos y definidos en la litis del proceso, luego de que éstos han sido verificados en base a las pruebas debida y legalmente actuadas. Anteponiendo esta premisa como antecedente, esta Sala Especializada observa que el Tribuna a quo determina que la presente acción tiene como sustento las demandas deducidas por la empresa CARTORAMA C.A. en contra de los actos administrativos contenidos en las Actas de Determinación Nos. 0120090100073 de 6 de octubre de 2009 y 0120100100084 de 27 de julio de 2010, emitidas por el Director Regional del Austro del Servicio de Rentas Internas y determina que la impugnación se concreta a los siguientes cargos: "1.- Intereses por financiación de operaciones comerciales con su proveedor Universal Paper S.A.; 2.- Glosa por ajuste de precios de transferencia y, 3. - Recargo establecido en el Acta de Determinación aplicando retroactivamente la Ley.- Con respecto del Acta de Determinación No. 0120090100073, del ejercicio 2005; y, en relación con el Acta No. 0120100100084, que establece los resultados de la determinación del ejercicio 2006, la objeción se concreta en lo que concierne a: 1.- Gastos que corresponde a otro ejercicio; 2 - Intereses por financiación de operaciones comerciales con su proveedor Universal Paper S.A; 3.- Glosa por ajuste de precios de transferencia; y, 4- Recargo establecido en el Acta

de Determinación aplicando retroactivamente la Ley", limitándose en el análisis del considerando Quinto de su fallo, a señalar varios hechos propuestos por los litigantes sin mayor asidero, y sin hacer referencia de forma fundamentada a las normas jurídicas pertinentes a los hechos controvertidos y definidos en la litis del proceso, y cuyo análisis era necesario para la decisión, lo que deja en evidencia la falta de motivación de la sentencia. En consecuencia, el fallo recurrido conforme el art. 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República, adolece de **NULIDAD** al no cumplir con el requisito de motivación; por tanto, se configura la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación y así se la declara, por lo que este Tribunal debe expedir la sentencia que corresponde:

6. SENTENCIA DE MÉRITO

6.12 En lo que se refiere a la Glosa "Gastos que corresponden a otro ejercicio", pretensión planteada en la demanda que impugna el Acta de Determinación No. 102010010084 que corresponde al ejercicio fiscal 2006, el actor manifiesta que la Administración Tributaria luego de un extenso análisis de los registros contables que soportan la contabilidad de la empresa, procede a levantar la glosa por el valor de USD 457.974, indicando luego de reconocer que efectivamente es un gasto, que este no podía ser cargado en el ejercicio 2006, pues corresponde a ejercicios anteriores; que es un gasto reconocido y aceptado y sobre todo, que sirvió para obtener, mantener y mejorar ingresos por lo que puede ser desconocido, argumentando que como no se aplicó en el ejercicio al que correspondió, no es deducible, que desconocer el costo es prácticamente asumir que algo que se vendió, fue adquirido a título gratuito, pues no tendría el elemento fundamental que caracteriza a una actividad industrial, el costo y que tratándose de procesos productivos, en varias ocasiones los costos se identifican con posterioridad, como cuando se realiza un levantamiento de inventarios para citar un caso. Al respecto cabe manifestar que en el proceso a más de la afirmación realizada en la demanda, en el período de prueba señalado para el efecto, la empresa actora no ha demostrado que la pretensión realizada se haya configurado, por lo que la simple afirmación de que el monto determinado como gasto de intereses en el que incurrió la empresa Cartorama C. A. por las compras de materia prima a su relacionada Universal Paper S.A. es deducible, no es suficiente para demostrar lo afirmado, de ahí que al no encontrarse sustentada ni probada y constar simplemente la exposición de los hechos, se confirma la Glosa levantada.

6.13 Por último, en lo que tiene que ver con el recargo del 20% sobre el total de las diferencias establecidas, sobre el cual el actor considera ilegítimo, es procedente manifestar que la Corte Nacional de Justicia emitió el precedente judicial que dice: "PRIMERO: El recargo del 20% sobre el principal que se aplica en aquellos casos en que el sujeto activo ejerce su potestad determinadora en forma directa, incorporado en el segundo inciso del art. 90 del Código Tributario por el art. 2 del Decreto Legislativo No. 000, publicado en el Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007, tiene una naturaleza sancionatoria, pues, procura disuadir el incumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente. Al constituir el recargo del 20% sobre el principal una sanción, deben aplicarse las normas que sobre la irretroactividad de la ley tributaria, que mandan que las sanciones rijan para lo venidero, es decir, a partir de su vigencia...

En tal sentido, si bien las determinaciones de las diferencias, se establecieron en las Actas de Determinación No. 012009010073 de 6 de octubre de 2009 y No. 012010010084 de

27 de julio de 2010 se refieren a las declaraciones que corresponden a los ejercicios económicos 2005 y 2006, por lo que no cabe que se aplique el recargo del 20% sobre el total de las diferencias establecidas.

7. DECISIÓN

Por las consideraciones anotadas, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, Administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, resuelve:

8. SENTENCIA

8.1 DESECHAR la demanda interpuesta por el representante legal de la empresa CARTORAMA S.A. y confirmar la validez y legitimidad de las Actas de Determinación Nos. 012009010073 de 6 de octubre de 2009 y 012010010084 de 27 de julio de 2010, emitidas por el Director Regional del Servicio de Rentas internas del Austro, por concepto de Impuesto a la Renta de los ejercicios fiscales 2005 y 2006; con excepción del recargo del 20% de las diferencias establecidas, de conformidad con los términos señalados en el numeral 6.13 del presente fallo...

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores Juan Montero Chávez en reemplazo del doctor José Luis Terán Suárez, Ana María Crespo Santos y Maritza Tatiana Pérez Valencia en calidad de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito constante a foja 35 del proceso constitucional expusieron:

Que la sentencia materia de esta acción fue emitida en observancia del derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, según consta de los argumentos fácticos y jurídicos que la sustentan, razón por la que se ratificaron en el contenido de la misma, aseverando que dicha decisión no vulnera ningún derecho constitucional.

Procuraduría General del Estado

Dentro del expediente constitucional a foja 16, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La garantía jurisdiccional de la acción extraordinaria de protección, consagrada en el artículo 94 de la Constitución de la República, ha sido creada por el constituyente para 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. Por tanto, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso[1].

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso. Por consiguiente, lo que persigue esta garantía es el cumplimiento del debido proceso y a la vez, garantizar los derechos constitucionales que presuntamente, podrían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales, razón por lo que no debe ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional y está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para su procedencia[2].

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 260-16-SEP-CC, caso N.º 0006-12-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 134-14-SEP-CC, caso N.º 1714-12-EP.

La sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso tributario N.º 0119-2015, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La seguridad jurídica implica un ámbito de previsibilidad y certidumbre en el individuo en el sentido de saber a qué atenerse frente a un proceso del que es parte, impidiendo la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público, pues su sometimiento a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico marca los cauces objetivos en los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus competencias[3].

En aquel sentido, este Organismo en la sentencia N.º 0100-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1727-11-EP, expuso lo siguiente:

> ... la seguridad jurídica garantiza la supremacía constitucional ya que determina el respeto a la Constitución de la República, y a los derechos en ella reconocidos, en igual sentido tutela la previsibilidad del derecho, mediante la garantía de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes.
>
> A través de este derecho, 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, que será aplicada adecuadamente por parte de las autoridades competentes para el efecto.

En el contexto regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios de sus fallos, respecto de la seguridad jurídica, ha señalado:

> La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible...[4] La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos (...) y la seguridad jurídica y equidad procesal (...) que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela[5] ...

De lo criterios jurisprudenciales que preceden se colige que el derecho a la seguridad jurídica, constituye un elemento integrador que se manifiesta como un efecto de la optimización de los derechos de protección, puesto que su cumplimiento se funda en la observancia de normas, previas, claras, públicas

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-14-SEP-CC, caso N.º 0125-12-EP.
[4] Caso López Mendoza vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 199.
[5] Caso Cayara vs. Perú (Excepciones Preliminares) párr. 63.

expedidas por el órgano competente y aplicadas a los casos concretos, generando como efecto una situación de confianza y certeza respecto de la vigencia del ordenamiento jurídico. Además, este derecho obliga a la autoridad a argumentar jurídica y fácticamente sus actuaciones, limitando su ámbito de actuación a las competencias que le otorgan la Constitución y las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico[6].

Contextualizado así el derecho a la seguridad jurídica, corresponde remitir nuestro análisis al caso concreto. En este contexto, a fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional procederá a referirse a la naturaleza del recurso de casación:

El recurso de casación constituye un mecanismo extraordinario, pues su naturaleza es de carácter estrictamente formal, razón por la que el ordenamiento jurídico establece de forma categórica sus alcances, limitaciones y restricciones, los cuales se constituyen en condicionantes que deben ser observados por los jueces de la Corte Nacional de Justicia a quienes en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, les corresponde el conocimiento de los recursos de casación tanto en la fase de admisibilidad como en la fase de sustanciación.

Respecto de este recurso, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 164-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1238-10-EP, estableció:

> En este contexto, en la resolución del recurso de casación el universo de análisis se circunscribe a la decisión judicial contra la cual se lo propone, así como también lo dicho por las partes procesales en atención del principio dispositivo. Es decir, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben efectuar una contrastación entre cada uno de los argumentos que sustentan el recurso con la sentencia a ser analizada, determinando si en efecto existió o no violación a la ley, ya sea por su falta de aplicación o inobservancia[7].

Igualmente, este Organismo mediante la sentencia N.º 080-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0754-11-EP[8], explicó que:

> Este recurso extraordinario tiene como objeto anular una sentencia judicial que contuviere una interpretación incorrecta o una falta de aplicación de la ley, o que hubiere sido dictada en un procedimiento que no hubiere cumplido las solemnidades legales, conforme lo establece el artículo 3 de la Ley de Casación, sin que pueda -por su papel extraordinario- excederse en el análisis de cuestiones no previstas en la ley, o resueltas en instancias inferiores...

De las transcripciones jurisprudenciales que preceden se colige que el ámbito de

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 089-15-SEP-CC, caso N.º 0759-13-EP.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 164-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-15-SEP-CC, caso N.º 0754-11-EP.

análisis del recurso de casación se centra en la verificación de legalidad en la sentencia contra la cual se lo presenta. Siendo así los jueces nacionales en el conocimiento del recurso referido, se encuentran impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso de instancia, así como de calificar los hechos que originaron el caso concreto.

En este contexto, conforme lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Casación vigente en aquel momento[9], y sin que dicho particular comporte un ejercicio de interpretación normativa legal, cuando los jueces nacionales determinen que dentro de la sentencia se efectuó una transgresión jurídica deberán casar la misma, y en su lugar, dictar la sentencia de mérito que corresponda; así la norma citada determina: "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".

Excepcionalmente, se establece que en aquellos casos en los que se alegue la causal referente a las nulidades procesales, los jueces casacionales deberán anular el fallo impugnado y remitir el expediente al juez *ad quem* que corresponda para que se continúe con la sustanciación del proceso a partir del punto en el que se produjo la nulidad, lo cual es conocido, doctrinariamente, como reenvío.

Al respecto, la Corte Constitucional en varios de sus fallos, siendo uno de ellos la sentencia N.º 028-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1926-12-EP, ha sostenido que:

> ... la sentencia de mérito que correspondía emitir a los jueces de casación en el caso en estudio debía concretarse a subsanar los errores de derecho que respecto a la motivación se hayan encontrado en la decisión judicial objeto del recurso de casación, pues de conformidad a lo señalado en párrafos anteriores, la casación, dado su carácter extraordinario, no cumple las veces de una tercera instancia, por lo que el examen a realizarse por parte de los tribunales de justicia se centra específicamente en determinar las posibles contravenciones con normas de Derecho que en una decisión judicial pudieren existir.

Asimismo, en la sentencia N.º 114-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1503-14-EP, precisó:

> ... en lo respectivo a la resolución del recurso de casación, la ley de la materia de manera expresa establece las facultades de los órganos de justicia, señalando que de ser procedente el recurso de casación, los jueces de la Corte Nacional de Justicia casarán la

[9] La disposición derogatoria segunda del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 506, 22 de mayo de 2015, derogó la Ley de Casación. No obstante, la disposición transitoria primera del referido código, determina que: "Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación".

> decisión judicial y en su lugar expedirán la que corresponda en mérito de los hechos contemplados en la decisión judicial objeto del recurso. Además, como salvedad, se establece que en aquellos casos en los que se alegue la causal referente a las nulidades procesales, los jueces de casación deberán proceder a anular el fallo impugnado y remitir el expediente a la autoridad judicial correspondiente para que continúe con la sustanciación del proceso a partir del punto en el que se produjo la nulidad, lo que en la doctrina se conoce como "reenvío".

En este punto es importante precisar que la sentencia de mérito consiste en emitir un nuevo fallo únicamente, tomando como fundamento las cuestiones reconocidas y juzgadas en la decisión recurrida. Al respecto, esta Corte ha señalado que en esta clase de sentencias los jueces de casación[10] deben centrar su análisis en subsanar los errores de derecho que hayan sido detectados en la sentencia objeto del recurso[11]. Es decir entonces, una sentencia de mérito es el resultado del análisis de legalidad de la decisión recurrida, en correlación con el contenido del recurso de casación[12].

En este contexto resulta evidente que el recurso de casación no representa una instancia adicional en la cual se pueden analizar cuestiones fácticas; por el contrario, su objetivo se limita únicamente a examinar aspectos de estricto derecho, quedando fuera de su campo de acción cualquier apreciación respecto de los hechos. Así lo ha precisado este Organismo al referirse al recurso de casación:

> ... conforme lo ha señalado la Corte Constitucional del Ecuador el ámbito del análisis del recurso de casación se constituye en la verificación de legalidad en la sentencia contra la cual se lo presenta. Por lo que los jueces nacionales en el conocimiento del recurso de casación se encuentran impedidos de valorar la prueba actuada en el proceso de instancia, así como de calificar los hechos que originaron el caso concreto[13] ...

Desde esta perspectiva, en el caso concreto, al tratarse de un recurso de casación, se debe considerar que aquel constituye un mecanismo extraordinario cuyo objetivo principal radica en analizar si en la sentencia impugnada existen transgresiones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. De ahí que el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia, como tribunal de casación, sea primordial en la defensa de los derechos de las partes, y esta es la razón por la

---

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 071-16-SEP-CC, caso 1933-15-EP. El marco de análisis de la Corte Nacional de Justicia, en un recurso de casación, es la debida aplicación e interpretación de la ley dentro de las decisiones sometidas a su conocimiento.

[11] La casación, dado su carácter extraordinario, no cumple las veces de una tercera instancia, por lo que el examen a realizarse por parte de los tribunales de justicia se centra específicamente en determinar las posibles contravenciones con normas de Derecho que en una decisión judicial pudieren existir.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-16-SEP-CC, caso N.º 1334-15-EP.

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 359-16-SEP-CC, caso N.º 0337-16-EP.

que este Organismo constitucional realiza el control del contenido de las sentencias judiciales.

Establecidas estas precisiones, esta Corte Constitucional procederá a analizar si los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al emitir la sentencia el 19 de mayo de 2016, dentro del juicio contencioso tributario N.º 0119-2015, observaron la normativa clara, previa y pública prevista para la controversia puesta en su conocimiento.

Para el efecto, es necesario señalar que el principal argumento expuesto por el accionante en la demanda contentiva de esta acción es respecto de una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues, considera, que al dictar la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional no consideraron los hechos establecidos en la sentencia de instancia, sino que efectuaron una nueva valoración de la prueba, atribuyéndose funciones que no les correspondía.

En tal sentido, este Organismo debe analizar en primer lugar, si los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, al dictar la sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, han realizado una nueva valoración de la prueba practicada ante el tribunal de instancia, para lo cual es preciso partir de lo señalado por el Tribunal de Casación:

> **5. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN**
>
> ... **5.3** (...) esta Sala Especializada observa que el Tribuna *a quo* determina que la presente acción tiene como sustento las demandas deducidas por la empresa CARTORAMA C.A. en contra de los actos administrativos contenidos en las Actas de Determinación Nos. 0120090100073 de 6 de octubre de 2009 y 0120100100084 de 27 de julio de 2010, emitidas por el Director Regional del Austro del Servicio de Rentas Internas (...) limitándose en el análisis del considerando Quinto de su fallo, a señalar varios hechos propuestos por los litigantes sin mayor asidero, y sin hacer referencia de forma fundamentada a las normas jurídicas pertinentes a los hechos controvertidos y definidos en la litis del proceso, y cuyo análisis era necesario para la decisión, lo que deja en evidencia la falta de motivación de la sentencia. En consecuencia, el fallo recurrido conforme el art. 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República, adolece de **NULIDAD** al no cumplir con el requisito de motivación; por tanto, se configura la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación y así se la declara, por lo que este Tribunal debe expedir la sentencia que corresponde...

Como se puede apreciar, a partir de la interpretación normativa realizada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte observa que cuando la judicatura en referencia concluyó que la sentencia recurrida adolecía de nulidad por haber incurrido en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto los jueces de instancia no habían

especificado ni determinado con exactitud la normativa aplicable al caso, procedió a emitir la correspondiente sentencia de mérito, la misma que conforme lo explicado en párrafos superiores, debía expedirse por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia impugnada[14].

No obstante, en la decisión judicial demandada, se puede constatar que el Tribunal de Casación realizó entre otras, las siguientes consideraciones:

En el sub numeral **6.10** de la consideración sexta, expuso:

> **6.10** Respecto de la Glosa "Intereses por Financiación de Operaciones Comerciales con su Proveedor Universal Paper S.A., esta Sala Especializada debe determinar si los valores registrados por la compañía CARTORAMA C.A. bajo el concepto intereses pagados a la empresa Universal Paper S.A., corresponden a un crédito por la adquisición de materia prima o se trata de una provisión de fondos vía capitalización...

Asimismo, el sub numeral **6.11** ibidem, señala:

> **6.11** En relación con la Glosa "Ajuste por Precios de Transferencia", se deberá determinar si la Administración Tributaria realizó el ajuste por precios de transferencia en legal y legítima forma, a través de los métodos aplicados y que constan en el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, por lo que en primer lugar hay que considerar los antecedentes para la emisión de esta glosa (...) esta Sala Especializada concluye que las pruebas presentadas por el actor no desvirtúan el acto administrativo. Por lo manifestado, se ratifica la Glosa "Ajuste por Precios de transferencia" constante en las Actas de Determinación No. 0120090100073 por el ejercicio 2005 y 0120100010084 por el ejercicio 2006.

En tanto que en el sub numeral **6.12** de la consideración ibidem, determinó:

> **6.12** En lo que se refiere a la Glosa "Gastos que corresponden a otro ejercicio", pretensión planteada en la demanda que impugna el Acta de Determinación No. 102010010084 que corresponde al ejercicio fiscal 2006, el actor manifiesta que la Administración Tributaria luego de un extenso análisis de los registros contables que soportan la contabilidad de la empresa, procede a levantar la glosa por el valor de USD 457.974, indicando luego de reconocer que efectivamente es un gasto, que este no podía ser cargado en el ejercicio 2006, pues corresponde a ejercicios anteriores (...) Al respecto cabe manifestar que en el proceso a más de la afirmación realizada en la demanda, en el período de prueba señalado para el efecto, la empresa actora no ha demostrado que la pretensión realizada se haya configurado, por lo que la simple afirmación de que el monto determinado como gasto de intereses en el que incurrió la empresa CARTORAMA C. A. por las compras de materia prima a su relacionada Universal Paper S.A., es deducible, no es suficiente para demostrar lo afirmado, de ahí que al no encontrarse sustentada ni probada y constar simplemente la exposición de los hechos, se confirma la Glosa levantada.

[14] Ley de Casación, artículo 16.

De lo expuesto, la Corte Constitucional observa que las autoridades jurisdiccionales nacionales al dictar la correspondiente sentencia de mérito, realizaron un examen de las actuaciones procesales constantes en el proceso de instancia:

> ... el sustento para desconocer el gasto constante en las actas, era el hecho de la relación existente entre la empresa actora y su proveedora Universal Paper S.A, hecho que ha sido probado, y no ha sido ni objetado ni desvirtuado por la parte actora, a través de la participación accionaría y el cuerpo directivo común, lo que conlleva sin lugar a dudas a una relación por capital, así como por control y dirección, de tal suerte que existe una dependencia financiera y organizativa lo que sin duda constituye un solo grupo económico[15] ...

Así también, este Organismo constata que los jueces de casación determinaron el valor que debía otorgarse a la prueba documental aportada; así, por ejemplo, analizaron las actas de determinación impugnadas y los registros contables de la empresa actora (juicio de instancia), los mismos que fueron examinados en el momento procesal correspondiente por el tribunal de instancia.

Desde la perspectiva trazada, esta Corte encuentra que los jueces casacionales, al dictar la sentencia de mérito, que debía enmendar la falta de motivación por la cual se llegó a declarar la nulidad del fallo impugnado, asumieron el rol de jueces de instancia.

Además se debe señalar que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia han inobservado las disposiciones que respecto de las sentencias de mérito, constan en la Ley de Casación, excediendo de esta manera el ámbito de sus funciones, el cual se concreta a examinar estrictamente la legalidad de la sentencia, mas no a realizar un nuevo examen sobre la situación fáctica conocida en instancias, pues, como se expuso *supra*, la casación, dado su carácter extraordinario, no cumple las veces de una instancia adicional, por lo que el examen a realizarse por parte del máximo órgano de justicia ordinaria se centra, específicamente en determinar las posibles contravenciones con normas de derecho que en una decisión judicial pudieren existir.

De la misma forma y en armonía con lo expuesto en párrafos precedentes, esta Corte constata que la actuación de la Sala de Casación, inobservó lo manifestado por este Organismo en lo atinente a las facultades de las autoridades jurisdiccionales para el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación, por cuanto, conforme lo determinado en varios de sus fallos[16], no se

---

[15] Considerando sexto, numeral 6.10 de la sentencia, materia de esta acción.
[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia constitucional N.° 132- 13-SEP-CC dentro de la causa N.° 1735-13-EP,

encuentran facultadas para realizar un nuevo análisis de elementos probatorios que ya fueron discutidos y resueltos por el juez *ad quem*. Sumado a ello, dicha actuación, trajo consigo la inobservancia del principio de independencia interna de las autoridades jurisdiccionales de instancia, y a su vez, la desnaturalización del recurso extraordinario de casación.

En efecto, este Organismo en la sentencia N.º 114-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1503-14-EP, expuso:

> ... en armonía con lo expuesto en párrafos precedentes, esta Corte constata que la actuación de la Sala de casación, inobservó lo manifestado por este Organismo en lo que respecta a las facultades de las autoridades jurisdiccionales competentes para el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación, en tanto conforme lo determinado en la sentencia constitucional N.º 132-13-SEP-CC, dentro de la causa N.º 1735-13-EP, no se encuentran facultadas para realizar un nuevo análisis de elementos probatorios que ya fueron discutidos y resueltos en instancias inferiores –informes periciales–. Así como también, derivó en una inobservancia al principio de independencia interna de las autoridades jurisdiccionales de instancia y en un comportamiento que desnaturaliza el recurso extraordinario de casación.
>
> En este sentido, no es factible que las autoridades jurisdiccionales competentes para el conocimiento y resolución de un recurso extraordinario de casación, al dictar la denominada "sentencia de mérito" actúen como tribunal de instancia y por tal, ejerzan las atribuciones y competencias inherentes a éstos, como lo es la valoración de prueba.

En función de lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 0119-2015, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral, así en las sentencias Nros. 009-09-SIS-CC[17], 022-15-SIS-CC[18], así como en al auto de verificación dictado dentro del caso N.º 042-10-IS[19], este Organismo ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción, la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.

---

[17] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 009-09-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0013-09-IS.
[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-15-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 016-10-IS.
[19] Auto de verificación dictado dentro del caso N.º 042-10-IS.

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:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 19 de mayo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso tributario N.º 0119-2015.

   3.2. Disponer que otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia conozcan y resuelvan el recurso extraordinario de casación referido en el numeral precedente, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

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 de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbvv

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: Marlene R. f.)
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 1195-16-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 viernes 10 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: f.)
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

Quito, D.M., 8 de marzo del 2017

SENTENCIA N.º 055-17-SEP-CC

CASO N.º 1812-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 10 de noviembre de 2010, el doctor Edwin Franklin Villalva Carrera presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 29 de octubre de 2010, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 284-2010.

El 17 de diciembre de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en relación a la presente causa, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y de acción.

El 9 de junio de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada en ese entonces por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Diego Pazmiño Holguín y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

El 6 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

En sesión de 3 de enero de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional procedió al sorteo de las causas, recayendo la sustanciación de la presente acción extraordinaria de protección, a la jueza constitucional doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, quien avocó conocimiento de la causa el 20 de enero de 2015.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante la Resolución N.° 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, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

De conformidad con el sorteo de causas llevado a cabo por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, se remitió el expediente de la causa N.° 1812-10-EP a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza de Salazar en calidad de sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora, Pamela Martínez de Salazar, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las partes intervinientes y a terceros interesados en el proceso.

Detalle y fundamento de la demanda

El doctor Edwin Franklin Villalva Carrera dentro de su acción extraordinaria de protección manifiesta que desde el 15 de marzo de 2009, laboró para el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, de Ancón en calidad de médico tratante (medicina general), en el horario de 14:00 a 20:00, con jornadas de lunes a viernes.

Así también sostuvo que la relación contractual siempre estuvo amparada en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, conforme al contrato de servicios ocasionales correspondiente, el cual estaba vigente hasta el 31 de diciembre de 2010, pese a lo cual fue separado el 18 de junio de 2010.

Asimismo, el legitimado activo expresó que fue cesado de su puesto de trabajo en el Hospital del IESS de Ancón, sin causa ni objeto que justifique dicho "atropello", ya que nunca fue notificado con el inicio de un sumario administrativo.

Debido a los antecedentes expresados, el accionante presentó una demanda de acción de protección el 10 de junio de 2010, con la finalidad de que se ordene su reintegro a su puesto de trabajo y en la audiencia correspondiente solicitó se le otorgue un "nombramiento regular", sin embargo, mediante sentencia de primera instancia emitida el 23 de julio de 2010, el juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena resolvió declarar sin lugar la acción de protección presentada.

También sostuvo que al haber sido cesado de su puesto de trabajo perdió su único ingreso económico, el cual constituía el sustento económico de su familia. Expresó que los señores jueces de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la decisión judicial que impugna, invocaron el contenido del artículo 173 de la Constitución de la República y concluyeron diciendo "(en la Constitución) no se menciona que se tenga que resolver mediante la Garantía Jurisdiccional de Acción de Protección", refiriéndose los jueces a que lo sucedido con el accionante era un asunto de mera legalidad, desechando el recurso de apelación interpuesto y confirmando la sentencia de primera instancia.

Frente a lo mencionado anteriormente, el legitimado activo manifestó que olvidaron los señores jueces que la Constitución establece que las garantías de los derechos fundamentales, los cuales son de directa e inmediata aplicación y plenamente justiciables por y ante cualquier servidor público, jueza o juez, sin que pueda establecerse o exigirse requisitos adicionales, o argüirse la falta de ley para justificar su desconocimiento o falta de aplicación.

Así también, sostuvo que en el presente caso, la acción de protección se la ejercitó ante el órgano de la función judicial, y, por lo tanto, el procedimiento de esta acción es el adecuado y eficaz frente al daño grave causado por el acto administrativo (oficio N.º 322141101.0729 del 18 de junio de 2010), con el que fue cesado de su puesto de trabajo.

Finalmente, expresa que la sentencia dictada el 29 de octubre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección vulnera principalmente, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho al trabajo.

Sentencia o auto que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 29 de octubre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 284-2010, la cual en su parte pertinente expresa lo siguiente:

> SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA.-
> JUICIO ACCIÓN DE PROTECCIÓN No. 284-2010
> Salinas, 29 de Octubre del 2010; a las 16H00.-
> VISTOS:.... SÉPTIMO.- Del estudio de la presente causa, tanto al demandar, como por los fundamentos esgrimidos en la audiencia pública de fecha 16 de julio del 2010, las 10h24, (fojas 32 a 35), con la documentación adjunta, la pretensión del accionante, se contrae a la verificación de la ilegítima aplicación del oficio No. 3221411010727, del18

de junio del 2010, por parte del Dr. César Chalen Laínez Director del IESS de Ancón. La acción de protección no puede admitirse contra cualquier acto administrativo, puesto que esto significaría que el trámite previsto por la ley y el sistema judicial, no tendría significado y razón de ser alguna, ya que entonces se debería resolver por esta vía constitucional, creando así una verdadera desproporcionalidad y desnaturalización de la acción de protección, ya que de conformidad con el Art. 76 último inciso, del numeral tercero de la Constitución de la República del Ecuador que dice: "Sólo se podrá juzgar a una persona ante un Juez o Autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento", en concordancia con lo dispuesto en el Art.173 ibídem que dice: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial"; no se menciona que se tengan que resolver mediante la Garantía jurisdiccional de Acción de Protección. En la especie la Ley preexistente a la que debe recurrir el accionante es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, que establece en su Art. 1; "El recurso contencioso administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los Reglamentos, Actos y resoluciones de la Administración Pública no de las personas Jurídicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante, lo que está en concordancia con lo establecido en el Art. 30 de la Ley de Modernización del Estado, que establece: "Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia conocerán y resolverán todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del Sector Público. El afectado presentará su demanda o recurso ante el Tribunal que ejerce jurisdicción, en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que también se determina en el numeral cuarto del Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial que dice: Atribuciones y Deberes. Corresponde a las Juezas y Jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo: "4.- Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedido o producido por las Instituciones del Estado que conforman: el sector público y que afecte intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas: inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como las demás instituciones...". De las disposiciones enunciadas se deduce que la presente acción es improcedente, por no haber justificado el accionante que la vía no es la adecuada, ni eficaz para garantizar los derechos constitucionales determinados en el numeral cuarto del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice Art. 42.- improcedencia de la acción.- La acción de Protección de derechos no procede: 4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Violándose el Principio de No Subsidiariedad el que imposibilita acudir a acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley, por lo que no se evidencia un perjuicio irreparable en el caso y sin que se justifique la excepción señalada. En la presente acción, no hay acto ilegítimo, ni se ha violado ningún derecho constitucional; no se deben confundir los Derechos con las Garantías, ya que los derechos son aquellas facultades, valores esenciales que tiene cada persona, estando reconocidos en el orden jurídico Nacional o internacional, es decir, no hay trabas para su ejercicio, salvo lógicamente sus limitaciones establecidas en el mismo ordenamiento jurídico; y, la garantía es el medio o instrumento jurídico, establecidos para asegurar el libre ejercicio de los derechos; sirve de freno para la arbitrariedad e ilegalidad, desde el punto de vista jurídico. Por las

consideraciones precedentes esta SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA, en uso de las facultades que le concede el numeral 1del Art. 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, desecha el recurso de apelación interpuesto por Dr. Edwin Villalva Cabrera y confirma la sentencia dictada por el Abogado Leonidas Utardo Plaza, Juez Titular Décimo Séptimo de lo Civil de Santa Elena, de fecha 23 de julio de marzo del 2010, a las 11h00. Devuélvase el proceso al Juez A- quo. Envíese una copia de esta sentencia, a la Corte Constitucional, para los fines de ley.- NOTIFÍQUESE.-

Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, se evidencia que la accionante señaló como principal derecho vulnerado por parte de la judicatura de segunda instancia, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **1** de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

El accionante a través de la presente acción extraordinaria de protección solicita a la Corte Constitucional del Ecuador, lo siguiente:

a.- Que se declare la violación de los derechos constitucionales del servidor público Dr. Edwin Franklin Villalva Carrera, en la Acción de Protección Constitucional No. 284-2010; derecho que ha sido denegado en resolución dictada por los Señores Jueces de la Sala Única de la Corte de Justicia de Santa Elena.-
b.- Declarada la violación de los derechos constitucionales, se revoque la sentencia dictada por los Señores Jueces de la Sala Única de la Corte de Justicia de Santa Elena, por improcedente y por falta de motivación jurídica para su pertinencia.-
c.- Que se ordene el reintegro inmediato al puesto de trabajo del que fui separado ilegítima e inconstitucionalmente por parte del funcionario público recurrido, debiendo también ordenar la reparación integral de mi derecho...

Contestación a la demanda

Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena

A pesar de haber sido legalmente notificados con la demanda presentada a los miembros de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, en calidad de legitimados pasivos, a fin de que presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan en la demanda, no consta dentro del expediente constitucional contestación alguna de los mismos.

Tercero con interés

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El economista Fernando Guijarro Cabezas, comparece en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el 5 de marzo de 2012 remitió a la Corte Constitucional un escrito el cual se puntualiza los siguientes argumentos:

> ...De conformidad con el Art. 425 de la Carta Magna establece: "El orden jerárquico de aplicación de las normas: La constitución, los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales, los decretos y reglamentos; las ordenanzas, los acuerdos y resoluciones; y los demás actos o decisiones de los poderes públicos". En el presente caso el accionante pretende mediante esta acción la estabilidad laboral, que ustedes señores Magistrados de la Corte Constitucional en sentencia violen lo que establece el Art. 426 de la Constitución que establece: "todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la constitución. Las juezas y jueces autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.
>
> Principios de aplicación de las garantías Constitucionales.- No subsidiariedad.- No se podrá acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley....."; disposición que está en concordancia con el Art. 173 de la misma Constitución, señala: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial". Lo que significa que NO se puede interponer acción de protección, reemplazando a las acciones ordinarias establecidas en la ley, y dicha Ley es la de la Jurisdicción Contencioso Administrativa...

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito y sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señaló casilla constitucional para recibir futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriadas, en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales. Para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 29 de octubre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 284-2010, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literal **1** de la Constitución de la República, consagra que: "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".

La motivación se constituye en una garantía del derecho constitucional al debido proceso que debe encontrarse presente en todas las resoluciones expedidas por las autoridades públicas, puesto que de esta forma, se evita la arbitrariedad y se consagra un control ciudadano respecto de todas las decisiones que se emitan.

De allí que el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación implica la justificación razonada de los fundamentos de una decisión, justificación que no debe limitarse a la enunciación de disposiciones jurídicas y de hechos concretos de forma aislada; sino por el contrario, debe ser efectuada a partir de la contraposición entre normas y hechos de los cuales se exteriorice una conclusión que guarde plena relación con la decisión final del caso.

La importancia de este derecho, radica en que las personas a través de una resolución debidamente motivada, puedan conocer los fundamentos y las razones por las cuales el órgano jurisdiccional falló de determinada forma.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 118-14-SEP-CC, respecto de este derecho señaló: "La motivación de las resoluciones o fallos es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas; es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por una decisión o la sociedad en general, tener la

certeza que la decisión del órgano jurisdiccional, en este caso, responde a una justificación debidamente razonada[1]".

En este mismo sentido, esta Corte a través de su sentencia N.º 098-14-SEP-CC, precisó:

> Este derecho constituye una exigencia un condicionamiento de todas las decisiones judiciales y administrativas, en cuanto a través de una debida fundamentación se exteriorizan las razones y motivos por las cuales el juez forma su criterio. Dicho de este modo, la motivación, más que ser un requisito de orden formal, constituye una condición de validez de las decisiones judiciales, atendiendo que el efecto de expedir una decisión inmotivada es su nulidad[2].

En su debido momento, la Corte Constitucional, para el período de transición, y luego, esta Corte Constitucional han precisado que para que una decisión se encuentre debidamente motivada es necesario que se cumplan tres requisitos: i) Razonabilidad; ii) Lógica y, iii) Comprensibilidad.

Al respecto, mediante sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.º 1616-11-EP se resolvió:

> De esta forma, ha sido un criterio reiterado de la Corte Constitucional que las decisiones judiciales para que se consideren debidamente motivadas deben contener al menos tres requisitos, a saber: a) Razonabilidad, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios; b) Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructura de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, e) Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social[3].

Para el análisis del caso concreto, la Corte Constitucional pasará a examinar la sentencia dictada el 29 de octubre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, verificando el cumplimiento de los requisitos señalados.

Razonabilidad

En primer lugar, sobre el requisito de razonabilidad, debemos tener en cuenta que la decisión judicial debe fundarse en principios y normas constitucionales. En virtud de aquello la razonabilidad implica la observancia de normas

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 118-14-SEP-CC, caso N.º 0982-11-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-14-SEP-CC, caso N.º 0844-13-EP.
[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.º 1616-11-EP.

constitucionales, legales y/o jurisprudenciales asociadas con el caso concreto puesto a conocimiento de los operadores de justicia.

Al respecto, en la sentencia impugnada se observa que la Sala en primer lugar funda su competencia en el artículo 168 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 208 del Código Orgánico de la Función Judicial. Así también, cita el artículo 88 de la Constitución que establece el objeto de la acción de protección, además del artículo 11 numerales 4 y 5 de la norma suprema. La Sala inclusive invoca el contenido de los artículos 76 numeral 3 y 173 de la Constitución que se relacionan con la competencia de la autoridad para juzgar a una persona, por un lado, y, por otro, con la posibilidad de que los actos administrativos puedan ser impugnados ante los órganos de la Función Judicial.

La Sala menciona también el artículo 30 de la Ley de Modernización que establece que los tribunales de lo contencioso administrativos conocerán las demandas derivadas, entre otros, de actos administrativos. Cita el artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial que se refiere a las potestades de los jueces de lo Contencioso Administrativo con respecto al conocimiento de las demandas contra actos administrativos en materia no tributaria.

Finalmente, cita el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se refiere a la improcedencia de la acción de protección.

Como puede observarse, la Sala cita artículos de diversas leyes que se refieren a que la impugnación de actos administrativos debe hacerse ante los jueces de lo contencioso administrativo, sin embargo, la Sala no cita disposiciones relevantes para el caso puesto a su conocimiento, esto es, principalmente, el artículo 228 de la Constitución que establece la necesidad de participar en un concurso público de méritos y oposición para ingresar al servicio público, por cuanto una de las pretensiones del accionante fue que se le otorgue un "nombramiento regular", conforme fue expresado en la audiencia pública respectiva realizada ante el juez de primer nivel (fs. 32 y vta.). De allí que esta Corte considere que la decisión impugnada, por no referirse a una disposición relevante para la resolución de la causa, es irrazonable.

Lógica

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación

de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

En el fallo impugnado, se puede observar que la Sala en cuestión consideró como uno de sus ejes centrales de sus argumentos que:

> La acción de protección no puede admitirse contra cualquier acto administrativo, puesto que esto significaría que el trámite previsto por la ley y el sistema judicial, no tendría significado y razón de ser alguna... En la especie la ley preexistente a la que debe recurrir el accionante es la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, que establece en su Art. 1; "El recurso contencioso administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los Reglamentos, Actos y resoluciones de la Administración Pública..."... En la presente acción, no hay acto ilegítimo, ni se ha violado ningún derecho constitucional...

Al respecto, esta Corte considera que si bien la existencia de vías ordinarias para reparar la vulneración de derechos es una realidad, aquello no puede ni debe convertirse en un argumento por el cual se eluda la responsabilidad de analizar y verificar la existencia o no de una vulneración a derechos constitucionales. Esto es relevante si tiene en cuenta que conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional los jueces constitucionales están obligados a analizar la real existencia de vulneración de derechos constitucionales y solo cuando no encuentren tales vulneraciones, lo cual debe ser señalado motivadamente, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido[4].

En este sentido, es importante destacar que la presente causa corresponde a una garantía jurisdiccional cuyo fin es la protección de derechos constitucionales ante situaciones que vulneren derechos de naturaleza constitucional; por tanto cabe señalar, conforme lo ha manifestado este Organismo que "si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada[5]".

Es decir, el juez que conoce de garantías jurisdiccionales debe analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, por lo que su análisis debe orientarse desde una perspectiva constitucional, lo que no sucede en el presente caso dado que los jueces nunca analizan la naturaleza de las posibles vulneraciones y dan por

[4] Cfr. Sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

sentado que por el tipo de acto objeto de la acción de protección, en este caso un acto administrativo, y "la Ley preexistente a la que debe recurrir el accionante es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo". En consecuencia de dicho argumento establecen la existencia de otras vías de reclamación ante la justicia ordinaria.

En otras palabras, se observa que el análisis realizado por los jueces, que llevaría a negar la acción de protección presentada, se sustentó exclusivamente en la mera existencia de otras vías judiciales ordinarias, sin que se constate análisis alguno en torno a su idoneidad o eficacia para tratar y resolver el asunto llevado a su conocimiento. Se omitió el análisis que debían realizar sobre la existencia o no de las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas por el accionante, lo cual resulta contrario al fin de una garantía jurisdiccional.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que:

> Por otra parte, como lo ha manifestado la Corte, existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, por falta de motivación de la resolución, cuando los jueces constitucionales, sin mayor argumento, desechan la acción de protección, por considerar el caso un asunto de mera legalidad, para cuyo efecto existe la vía ordinaria de reclamación, sin analizar cuestiones de fondo. Esto se explica, puesto que por principio general, quien alega la existencia de otra vía judicial ordinaria efectiva o adecuada tiene que demostrarlo. Es decir, el juez constitucional, al activarse una acción de protección, tiene la obligación de motivar su fallo y, en el caso particular, de explicar las razones de hecho y de derecho por las cuales considera que la acción de protección no es procedente, sin limitarse a señalar que se trata de un asunto de mera legalidad, cuando no se analiza el tema de fondo que trata sobre la vulneración de derechos constitucionales del accionante. Caso contrario, si no existe una motivación adecuada y suficiente, se está vulnerando el derecho a la defensa, por falta de motivación de una resolución judicial[6].

Además, en la sentencia no se observa que la Sala haga una referencia al problema de fondo que plantea este caso, esto es, que se tome en consideración el contenido del artículo 228 de la Constitución que condiciona el ingreso al sector público siempre y cuando se participe y se gane el respectivo concurso de méritos y oposición, ya que, como se señaló anteriormente, el accionante solicitaba que a través de una acción de protección se le otorgue un nombramiento regular.

Consecuentemente, al prescindir del análisis concerniente a la verificación de vulneraciones a los derechos alegados como vulnerados, así como del contenido del artículo 228 de la Constitución, no existe una debida coherencia entre el fin de la garantía jurisdiccional y la conclusión a que se llega.

---

[6] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 013-12-SEP-CC, caso N.º 1048-11-EP.

Finalmente, llama la atención de esta Corte Constitucional que uno de los argumentos utilizados por la Sala en su sentencia, para negar la acción de protección haya sido que: "(...) En la presente acción, no hay acto ilegítimo". Esta aseveración merece ser cuestionada y clarificada, pues el presupuesto de "ilegitimidad del acto" no es propio de la acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución. Este presupuesto obedecía a aquellos propios de la acción de amparo constitucional prevista en el artículo 94 y siguientes de la Constitución Política de 1998. Es decir, la Sala ha basado su pronunciamiento en un presupuesto inexistente en la normativa constitucional y legal que rige a la acción de protección, aspecto que confirma que la decisión judicial en análisis no solo que carece de la debida motivación sino que incluso ha trastornado la naturaleza y objeto de la acción de protección.

En consecuencia con lo expuesto, la presente sentencia carece de lógica al ser los argumentos expuestos contrarios a las premisas normativas pertinentes al caso en cuestión, entre ellas principalmente las que rigen el objeto de la garantía jurisdiccional acción de protección.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de la motivación, esto es, la comprensibilidad, hay que decir que la misma se encuentra desarrollada en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de "comprensión efectiva" entendida como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

En el caso concreto, la Sala cuestionada, si bien utiliza un lenguaje claro y asequible en el texto, esta no incluye las cuestiones de hecho y derecho pertinentes y oportunos que fundamenten la decisión tomada, como se había explicado en líneas anteriores. De allí que tampoco es posible considerar a la sentencia demandada como comprensible.

Por todas las consideraciones expuestas, se concluye que la sentencia dictada el 29 de octubre de 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, al incumplir los tres requisitos analizados, no se encuentra debidamente motivada conforme lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales

Conforme se ha establecido en párrafos superiores, efectivamente, la Corte Constitucional considera que en el presente caso, existe falta de motivación en la sentencia anteriormente analizada. Empero, es necesario precisar que dada la naturaleza de la garantía, y en observancia del principio *iura novit curia*, este Organismo constitucional puede resolver respecto de las pretensiones del accionante en su acción de protección, con el fin de tutelar adecuadamente la posible vulneración de derechos constitucionales; para lo cual el presente análisis estará dirigido a determinar si en el caso *sub examine* se han vulnerado derechos constitucionales o si se trata de un asunto de relevancia infraconstitucional.

Por lo expuesto, esta Corte estima necesario realizar un análisis de la sentencia de primera instancia emitida por el juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena, el 23 de julio de 2010, para lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada el 23 de julio de 2010, por juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 284-2010, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República?

Como se señaló en el problema jurídico anterior, para que una decisión pueda considerarse motivada, debe cumplir con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, parámetros que han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional[7].

Razonabilidad

Con respecto al requisito de razonabilidad, la Corte Constitucional en relación a la sentencia dictada el 23 de julio de 2010, por el juzgado de primera instancia de Santa Elena, observa que el juzgador cita los artículos 73, 86 y 88 de la Constitución, así como en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al respecto, esta Corte considera que las disposiciones invocadas, si bien se refieren a aspectos relacionados con la procedencia de la acción de protección, no son suficientes para examinar adecuadamente la problemática de este caso, esto es, si la comunicación por la cual se le agradece los servicios por el desempeño de su cargo vulneró algún derecho constitucional, y, principalmente si era o no necesario considerar el contenido del

[7] Cfr. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP; sentencia N.º 181-14-SEP-CC, caso N.º 0602-14-EP; sentencia N.º 0116-16-SEP-CC, caso N.º 0555-12-EP; entre otras.

artículo 228 de la Constitución que establece como condición para ingresar al servicio público la obligatoriedad de participar en un concurso público de méritos y oposición, teniendo en cuenta que el accionante solicitó, en la audiencia pública respectiva (fs. 32 y vta.), que debió habérsele emitido un "nombramiento regular".

Dicha insuficiencia provoca que la decisión de instancia no sea razonable porque carece de principios y normas jurídicas necesarias para la resolución del caso.

Lógica

En cuanto al requisito de lógica la sentencia dictada el 23 de julio de 2010, en primera instancia constitucional, por el juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena no consta que se haya realizado un ejercicio de razonamiento que tienda a la verificación de la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que exclusivamente se limitó a señalar que el acto administrativo impugnado no contenía una orden de terminación de labores. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en el referido acto sí se hacía referencia a la terminación de su relación laboral, pues, se les agradecía por el "desempeño" realizado (Fs. 5 del cuaderno de instancia).

Esta contradicción en la sentencia resulta arbitraria por cuanto niega un hecho cierto, esto es, que a través del acto administrativo en mención se dio por terminada una relación laboral. De allí que si se hubiera reconocido dicha terminación, el paso posterior en el estudio debía consistir en la verificación y análisis de las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas por el accionante.

Debido a aquello, el juzgado de instancia consideró que ya no era necesario "mayor análisis" en torno al caso que debía resolver. En efecto, el juzgado señaló que:

> ...por lo tanto, no se hace necesario mayor análisis del asunto y de la causa, ya que no se ha probado de forma pertinente, plena y veraz, que el demandado, por los derechos que representa haya incurrido, mediante el instrumento que sirve de sustento a su demanda, el acto ilegal, arbitrario, ilegítimo e inconstitucional que ha demandado. En tales antecedentes, el suscrito Juez 17 de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, actuando en calidad de Juez Constitucional, por la naturaleza de la causa, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, declara sin lugar la demanda de acción de protección...

Como puede observarse, al ser la primera premisa utilizada por el juzgador falsa, el análisis posterior resulta incongruente con la realidad procesal, ya que la pretensión del señor Edwin Franklin Villalva Carrera al presentar la acción de

protección, radica en que el órgano constitucional realice un análisis de los hechos puestos a su conocimiento, es decir, verifique si existió o no vulneración de derechos constitucionales al expedirse el acto administrativo recurrido.

El juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena nada dice acerca de la presunta vulneración de derechos constitucionales, y, como consecuencia, se hace caso omiso a los alegatos planteados en la acción de protección intentada por el legitimado activo. Por el contrario, el referido juez constitucional, avala su inacción en el análisis del caso en concreto, al expresar en la parte resolutiva de la sentencia impugnada: "...por lo tanto, no se hace necesario mayor análisis del asunto y de la causa...".

Resulta evidente que en la sentencia dictada dentro del caso en concreto en primera instancia constitucional, al no pronunciarse sobre lo pretendido en la acción de protección y, por lo tanto, al dejar de aplicar los presupuestos jurídicos y objeto de la acción de protección a los antecedentes de hecho, se denota incoherencia entre la argumentación y la decisión judicial, omitiendo consecuentemente el elemento lógico necesario para una debida motivación.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de la motivación que es la comprensibilidad, en el caso concreto, el juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena si bien utiliza un lenguaje claro y asequible, no se incluyen las cuestiones de hecho y derecho que fundamenten la decisión tomada, como se había señalado anteriormente, lo que la vuelve incomprensible.

En virtud de lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia del juez décimo séptimo de lo civil de Santa Elena de 23 de julio de 2010, ha incumplido con el derecho al debido proceso en la garantía constitucional de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

Ahora bien, esta Corte, una vez que ha verificado y declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en las dos decisiones judiciales, considerando la fecha de presentación de la acción y con el objetivo de garantizar tutela judicial efectiva, estima necesario conocer el fondo del asunto controvertido en la acción de protección y en consecuencia analizar si la disposición administrativa constante en el oficio N.º 322141101.0729, emitida por el director del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Ancón, vulneró el derecho al trabajo del accionante, tal como fue alegado en su acción de protección, para lo cual se ha plantea el siguiente problema jurídico:

La disposición administrativa constante en el oficio N.º 322141101.0729, emitida por el director del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Ancón, ¿vulneró el derecho constitucional al trabajo, establecido en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador?

El señor Edwin Franklin Villalva Cabrera presentó acción de protección en contra del director del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Ancón, dentro de la cual, luego de mencionar que trabajó para dicho hospital desde el 15 de marzo de 2009, bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, alegó que a través de la disposición administrativa constante en el oficio N.º 322141101.0729 del 18 de junio de 2010, habría sido víctima de la vulneración de derechos tales como el trabajo y la estabilidad laboral. En efecto, el accionante dentro de la referida garantía jurisdiccional expresa:

> El Dr. César Chalen Laínez, Director del Hospital del IESS de Ancón, lejos de cumplir y hacer cumplir con la ley, el 18 de junio de 2010, me notifica mediante Oficio No. 322141101.0729... De esta manera se confirma la cesación de mi puesto de trabajo en forma drástica...
> El Dr. César Chalen Laínez, Director del Hospital del IESS de Ancón, lejos de ordenar que se conceda el nombramiento regular del suscrito servidor público, me notifica con el acto administrativo contenido en el oficio 322141101.0729 del 18 de junio de 2010, huérfano de todo sustento jurídico y de fundamentación, para dejarme sin el sustento del suscrito y de mi familia.-
> EI funcionario recurrido omite deliberadamente el Art. 25, literal a); y, 229 de la LOSCCA que garantizan la estabilidad y la irrenunciabilidad de derechos del servidor público.-

En virtud de lo señalado en la demanda de acción de protección, la pretensión del señor Edwin Franklin Villalva Cabrera se refiere a que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo y a la estabilidad laboral, solicitando que se disponga el reintegro a su puesto de trabajo, ya que a criterio del accionante, la autoridad demandada "lejos de ordenar que se conceda el nombramiento regular del suscrito servidor público", le notifica con el acto administrativo contenido en el oficio N.º 322141101.0729 del 18 de junio de 2010, mediante el cual, "se confirma la cesación" de su actividad laboral.

Es preciso señalar que si bien la Constitución de la República garantiza estabilidad al servidor público[8], no es menos cierto que para ello, la persona debe cumplir con

[8] Constitución de la República, Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (...).

los requisitos que imperativamente la misma Constitución determina, a fin de obtener un puesto en la institución del Estado en forma permanente, esto es, ganar un concurso de mérito y oposición. Al respecto, el artículo 228 de la Constitución de la República menciona:

> El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

En ese marco, revisado el expediente, se verifica que el accionante no ha participado en ningún concurso que permita determinar que ha cumplido con el requisito ordenado constitucionalmente.

En este orden de ideas se debe recordar que el hecho que el accionante haya estado bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales no le otorga *per se* el derecho a la estabilidad laboral, ya que la contratación de naturaleza *ocasional* es una modalidad de contratación que las instituciones del sector público utilizan para cumplir con necesidades institucionales específicas y/o temporales. Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones. Es el caso por ejemplo, de la sentencia N.º 033-13-SEP-CC, estableció lo siguiente:

> Adicionalmente, la Corte Constitucional debe precisar que tampoco existe vulneración al trabajo ni a la estabilidad laboral, ya que la accionante desde su ingreso a la Comisión Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre conocía las condiciones de su relación laboral, esto es que no era una funcionaria de carrera, y que el contrato de servicios ocasionales que suscribió con la institución no era indefinido ya que tenía un tiempo de duración establecido[9].

De allí que para la Corte Constitucional, el señor Edwin Franklin Villalva Cabrera, activó una garantía jurisdiccional (acción de protección) con el propósito de obtener a su favor la declaratoria de un derecho, la estabilidad laboral, que, es preciso mencionar, tiene como antecedente una controversia jurídica que versa sobre la interpretación de normas jurídicas infraconstitucionales reguladoras de la contratación bajo la modalidad de servicios ocasionales por parte de las entidades públicas.

Por otro lado, respecto de la afirmación del legitimado activo: "que la autoridad demandada "lejos" de otorgarle el nombramiento le notificó con el acto

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 033-13-SEP-CC, caso N.º 1797-10-EP, p. 12.

administrativo impugnado", se debe aclarar que en su debido momento, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 005-13-SIS-CC señaló que:

> Las disposiciones antes descritas (artículo 228 de la Constitución de la República y artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público) de forma imperativa establecen que para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y mérito y no de otra forma. Por tanto, constitucional y legalmente no se puede extender el nombramiento, cuando la situación jurídica de la servidora está supeditada a la figura jurídica de "ocasional", ni su constante renovación le otorga estabilidad en el sector público.

De igual forma, la sentencia N.º 116-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 555-12-EP señaló que:

> Por lo citado se puede distinguir que la Constitución de la República es clara al expresar que toda persona, –con excepción de cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción–, que desee ingresar al servicio público, acceder ascensos o promociones en la carrera administrativa, debe someterse a concursos de méritos y oposición, mismos que se desarrollaran a través de un sistema de selección transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático[10].

De esta manera, el accionante al suscribir contratos de servicios ocasionales con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social previstos en la ley, lo hizo conociendo plenamente la naturaleza jurídica de los mismos, sin que dentro del caso en concreto, se haya exteriorizado alguna transgresión a los derechos al trabajo y a la estabilidad laboral.

Finalmente, es importante insistir en que la acción de protección se distingue de otros mecanismos de la justicia ordinaria, en tanto tiene como propósito la protección de derechos constitucionales y la declaratoria de vulneración de aquellos, mas no tiene como objetivo la declaratoria de derechos que se efectúa a través de la justicia ordinaria; sin embargo, de la demanda presentada se colige que la pretensión del señor Edwin Franklin Villalva Cabrera, está realmente orientada a que la justicia constitucional declare a su favor el derecho de estabilidad laboral en una entidad pública y se ordene en ese marco la restitución a su puesto de trabajo, aspecto que a todas luces desnaturaliza a la garantía jurisdiccional aplicada al presente caso.

En tal sentido, analizada integralmente la acción de protección presentada por el señor Edwin Franklin Villalva Cabrera, se concluye que no existió afectación a sus

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 116-16-SEP-CC, caso N.º 555-12-EP, p. 14.

derechos constitucionales por parte del acto emitido por la institución pública accionada, por lo que se debe disponer el archivo de la causa.

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 la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

2. Aceptar la presente acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 29 de octubre del 2010, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

   3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 23 de julio de 2010, por el Juzgado Décimo Séptimo de lo Civil de Santa Elena.

4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso *sub examine,* no existe afectación a los derechos del doctor Edwin Franklin Villalva Carrera. En consecuencia, se dispone el archivo del proceso constitucional.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Pamela Martínez de Salazar
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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Pamela Martínez de Salazar, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 8 de marzo del 2017. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por .....
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CASO Nro. 1812-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la señora Pamela Martínez de Salazar, suscribió la presente Sentencia el día jueves 16 de marzo del 2017, en calidad de presidenta (s) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

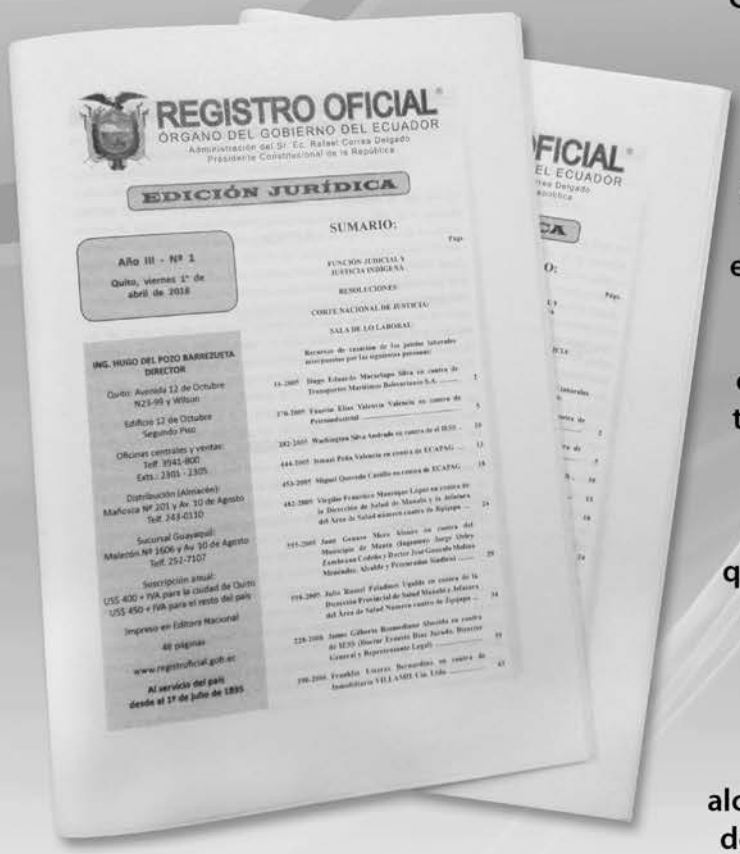
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por ..... f.) .....
Quito, a 19 ABR. 2017
SECRETARÍA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República



El Registro Oficial basado en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde se establece que "la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación"; ha procedido a crear la publicacion denominada "Edición Jurídica", la misma que contiene los Recursos de Casación emitidos por las diferentes salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Esta edición, se encuentra al alcance de toda la ciudadanía, de forma gratuita, en nuestra página web, accediendo al link "Edición Jurídica".