

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2032-17-EP/23 En el Caso No. 2032-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta y declárese la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República ..	3
2213-17-EP/23 En el Caso No. 2213-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2213-17-EP	15
2638-17-EP/23 En el Caso No. 2638-17-EP Desestímense las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por el Econ. Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en calidad de Director Distrital de Guayaquil del SENA E, y la Abg. María Fernanda Morales Alarcón, en su calidad de Procuradora Judicial autorizada por el Director General del SENA E	25
2902-17-EP/23 En el Caso No. 2902-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2902-17-EP	35
2964-17-EP/23 En el Caso No. 2964-17-EP Rechácese la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2964-17-EP presentada por las señoras Mercy Luisa Alejandro Romero y Deys Bárbara Alejandro Romero.....	44
3022-17-EP/23 En el Caso No. 3022-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3022-17-EP	58

	Págs.
3211-17-EP/23 En el Caso No. 3211-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 3211-17-EP	66
9-18-EP/23 En el Caso No. 9-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 9-18-EP	75
281-18-EP/23 En el Caso No. 281-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 281-18-EP ..	83



Sentencia: No. 2032-17-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 2032-17-EP

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

SENTENCIA No. 2032-17-EP/23

Tema: La Corte determina que la sentencia dictada dentro de un recurso subjetivo por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no vulneró el derecho a la seguridad jurídica ni el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; y resuelve que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso de casación, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 15 de julio de 2016, los ciudadanos Alba Cecilia Rojas Valarezo, Galo Santiago Aguilera Avilés y William David Paredes Molina (este en calidad de apoderado del señor Gonzalo Rafael Paredes Donoso) presentaron una acción subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado, impugnando la Resolución No. 3049 de 18 de febrero de 2016, que fue notificada el 18 de abril del mismo año, mediante la cual se confirmó la responsabilidad civil y orden de reintegro de manera subsidiaria y solidaria en contra de los demandantes, por la suma total de \$3.103,25 (tres mil ciento tres dólares con 25 centavos)¹. El proceso fue signado con el No. 17811-2016-01290.
2. Con fecha 29 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, mediante sentencia aceptó la demanda y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado. La Contraloría General del Estado solicitó que se aclare y amplíe la sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 21 de diciembre de 2016.
3. La Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación el 11 de enero de 2017. El 3 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de mayoría rechazó el recurso².

¹ La responsabilidad civil fue declarada en función del “Examen especial a los pagos por encargos, subrogaciones y nombramientos provisionales en reemplazo de servidores que se encuentran en comisión de servicios sin remuneración en la Procuraduría General del Estado, periodo 1 de enero – 31 de diciembre de 2013”; concretamente por la emisión de un nombramiento provisional en reemplazo de un servidor que se encontraba en comisión de servicios, sin considerar que la remuneración del servidor reemplazado habría estado sobrevalorada, por lo que, a criterio del órgano de control, debía hacerse un ajuste temporal de la remuneración conforme a la escala remunerativa en vigencia.

² En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2017-0088.

4. El 3 de agosto de 2017, la Contraloría General del Estado -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 29 de noviembre de 2016 y 3 de julio de 2017.
5. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
6. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
7. El 20 de diciembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado y a los demandantes del proceso originario; así como a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 y de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

9. Las decisiones impugnadas son las sentencias de 29 de noviembre de 2016 y 3 de julio de 2017, que en lo principal resolvieron, en su orden, declarar la nulidad de la resolución No. 3049 y rechazar el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante.

IV. Alegaciones de las partes

a) De la Contraloría General del Estado.

0. La entidad accionante afirma que la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 76 número 7 letra l) y 82 de la Constitución, respectivamente. A su vez, señala que la sentencia de 3 de julio de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia viola el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 *ibídem*.

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

11. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene:

“Existe violación al derecho a la seguridad jurídica en el proceso al haberse dictado una sentencia en la cual no se consideran normas de aplicación inmediata y específica a la materia, en la resolución de la litis. De igual manera, el Tribunal inobserva el principio de reserva de ley, establecido en artículo 132 numeral 1 de la Constitución, puesto que, para la regulación del ejercicio de derechos, se requerirá obligatoriamente de la expedición de ley. En este sentido, irrespetó la Constitución, arrogándose funciones que le corresponden exclusivamente a la Función Legislativa; toda vez que, a través del fallo de 29 de noviembre de 2016, se pretendió crear un derecho del funcionario que reemplazó a aquél que se encontraba en comisión de servicios, a percibir una remuneración sobrevalorada cuando existían normas claras (Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, artículo 248 de su Reglamento y Resolución No. MRL-2012-0788 del Ministerio de Relaciones Laborales) que regulaban el derecho a percibir el salario y las escalas correspondientes del funcionario que reemplazare al servidor comisionado. Siendo que, el Tribunal, en su fallo, reguló derechos, para lo cual se requería obligatoriamente la existencia de ley. (...) En conclusión, queda demostrado el irrespeto a normas constitucionales, tales como el artículo 132 número 1 (principio de reserva de Ley) y el del artículo 172 de la Carta Magna, respecto al principio de sujeción a la Constitución y a la Ley, en la administración de Justicia”.

12. Sobre la garantía de la motivación, menciona que:

“(...) la sentencia carece del requisito de motivación, por cuanto lo expuesto en el fallo impugnado además de incompleta carece de lógica ya que no da respuesta a las pretensiones de las partes procesales, ni se sustenta en razonamientos lógicos, desde que la parte considerativa del fallo se efectúa en base a interpretaciones erradas, falta e indebida aplicación de normas que debieron ser observadas para obtener una resolución coherente; así como resuelve respecto de situaciones no trabadas en el litigio; y en base a normas que si bien son aplicables al caso al hacerlo, se refiere criterios descontextualizados; conforme se expone a lo largo de este recurso. En tal virtud al haber aceptado que, si existe una vacante del titular, que según el Tribunal no ha sido demostrado jurídicamente le otorga a quien hace uso de ese cargo derechos adquiridos, en consecuencia, nacen las siguientes interrogantes a analizar: 1) ¿con este fallo les legitiman los derechos adquiridos a todos los que ocupen cargos vacantes?, 2) ¿cuáles serán las consecuencias jurídicas de este fallo respecto a los derechos adquiridos que en este se reconocen? Dichas interrogantes constituyen precisamente lo sustancial en la causa, ya que los señores jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, al emitir la sentencia confieren por la misma derechos transmisibles, cuando es claro que estos solo pueden provenir de la Ley; y lo que es peor aún, realizan una interpretación extensiva de la norma, cuando es claro que no se puede crear derechos en base a sentencias; (...)”; y a continuación hace referencia a cuatro sentencias de la Corte Nacional de Justicia, en las cuales, a su decir, se han analizado supuestos fácticos similares al caso originario con una aplicación e interpretación normativa diferente a la sentencia impugnada.

Sobre la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

13. Sobre la tutela judicial efectiva, indica que:

“(...) la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ha indicado que existió un error trascendental en la interposición del recurso de casación por parte de la Contraloría General del Estado, pues en la enunciación de las causales indicó: "Indebida aplicación del Artículo 17, letra 6.3) de la Ley Orgánica de Servicio Público..."; no obstante de forma posterior en la fundamentación (parte medular y de desarrollo de la causal, se sustentó que existió errónea interpretación de la referida norma; es decir que, en la parte principal del recurso esta Entidad cumplió con el deber de otorgar tecnicidad y de fundamentar debidamente la causal. Sin embargo, de manera fútil, los Jueces de la Corte Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, sin observar que la fundamentación se encontraba debidamente desarrollada, obvian conocer el fondo de la causa, aduciendo que la Entidad ha cometido un error trascendental, cuando en su momento fue el recurso admitido y además que el mismo, se fundamentó de la manera correcta y observando los presupuestos legales exigibles”.

14. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados; que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y que se disponga a otros jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conocer y resolver el proceso en cuestión.

b) De los jueces accionados.

15. Con auto fechado a 20 de diciembre de 2022 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que los juzgadores accionados presenten sus informes de descargo en el término de tres días, contados desde la notificación de dicha providencia.**16. Con escrito de 22 de diciembre de 2022, Katty Muñoz Vaca, jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, señala que los jueces que dictaron la sentencia de 29 noviembre de 2016 ya no se encuentran en funciones, por lo que los actuales jueces de dicha judicatura no pueden pronunciarse sobre el fallo impugnado.****17. En cuanto a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no remitieron el informe de descargo solicitado por la jueza constitucional sustanciadora.**

V. Análisis constitucional

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen a los actos procesales objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional³.

a) De la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/22 de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

19. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no fueron consideradas normas de aplicación inmediata y específica; a más de una supuesta inobservancia del principio de reserva de ley, al argüir que, mediante ese fallo, los jueces crearon un derecho a una remuneración sobrevalorada en beneficio del funcionario que fue observado en la acción de control impugnada judicialmente; esto, en contra de normas expresas.
20. El artículo 82 de la Constitución de la República, 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”*.
21. En tal sentido, la Corte Constitucional ha indicado que no le corresponde determinar lo correcto o incorrecto de la aplicación e interpretación de normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales⁴.
22. Examinada la sentencia cuestionada, se verifica que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo analizan el argumento de los demandantes del proceso originario a la luz del artículo 326.2 de la Constitución, de los artículos 17, 31, 47, 105 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público, así como de los artículos 51 y 248 del Reglamento General de la prenombrada ley; concluyendo que la Contraloría General del Estado realizó una indebida interpretación normativa en afectación a los sujetos control, pues no determinó de manera irrefutable el supuesto perjuicio a los recursos estatales, ya que a criterio de los jueces, la partida presupuestaria del puesto analizado en la acción de control estaba debidamente financiada, y no se incurrió en una sobrevaloración remunerativa.
23. De tal modo, se desprende que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para resolver el caso, se remitieron a la aplicación de las normas antes referidas. Consecuentemente, esta Corte concluye que en la sentencia de 29 de noviembre de 2016 no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica ya que los jueces aplicaron normas previas, claras y públicas al momento de su resolución.
24. En lo que atañe a la vulneración de la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, la entidad accionante asevera que en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no se da respuesta a las pretensiones de las partes procesales; cuestiona también que el fallo realiza interpretaciones erradas sobre la falta e indebida aplicación de normas; así como la resolución sobre situaciones no controvertidas en el litigio. Reconoce que la sentencia recurre a normas aplicables al caso, pero en función de criterios descontextualizados. En concreto, cuestiona el supuesto reconocimiento de derechos adquiridos a quienes ocupan cargos vacantes.
25. La Constitución de la República al consagrar la garantía de la motivación, establece:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2190-17-EP/22 de 12 de enero de 2022, párrafo 23.

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.

- 26.** Esta Magistratura ha establecido en su jurisprudencia que: “La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’.⁵ En tal sentido, corresponde verificar el cumplimiento de los supuestos de suficiencia de motivación en la sentencia de 29 de noviembre de 2016.
- 27.** Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en lo principal, fundamentan en la sentencia examinada:

“Determinados los hechos objetivos no controvertidos, así como la determinación de los problemas jurídicos en este caso, este Tribunal considera pertinente comenzar el análisis respectivo, con el contenido de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público (...) Esta disposición legal establece con claridad que las remuneraciones mensuales unificadas de los servidores públicos superiores a las determinadas en las escalas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales deben mantenerse mientras sean titulares de esos cargos; disposición que indudablemente guarda concordancia con los principios que respaldan los derechos laborales, que son irrenunciables e intangibles, según lo ordena el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador. Luego, se determina que una vez que el puesto quede vacante por una de las causales de cesación definitiva establecidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, y sea ocupado por la misma o distinta persona, la remuneración deberá ser ajustada al valor previsto en la escala expedida por el Ministerio del Ramo. Para reforzar lo expuesto, el citado artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, determina los casos de cesación definitiva, entre otros a los siguientes: renuncia voluntaria, incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente, supresión del puesto remoción, destitución, retiro voluntario con indemnización, muerte, etc. Es decir, que un puesto carece de titular, cuando se han producido uno de los casos descritos en la ley, entre los cuales, no se encuentra la comisión de servicios con o sin sueldo. (...) La figura de comisión de servicios sin

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

remuneración prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Servicio Público, es una suspensión temporal de la relación laboral con la entidad pública de la que presta sus servicios para ser efectuados en otra institución de las comprendidas en el sector público; pero esto, bajo ninguna circunstancia puede ser considerado como que el puesto se encuentra vacante, y por ende aplicarse la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público, antes citada, como ha determinado el organismo de control en las decisiones que se revisan en esta instancia. En complemento, el artículo 51 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, determina en su parte pertinente que la prestación de servicios mediante comisión de servicios sin remuneración, obligará a la institución solicitante a la expedición del correspondiente nombramiento provisional de libre remoción, de período fijo o la suscripción de contratos de servicios ocasionales de acuerdo con lo establecido en la LOSEP y este Reglamento General. La remuneración a pagarse con ocasión de este tipo de comisiones será la establecida en las escalas de remuneraciones correspondientes. En el presente caso, el puesto de Abogado de Litigios de lo Civil y Penal 1, (...) estaba ocupado porque tenía un titular; tan es así que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Servicio Público prohíbe a la entidad que otorgó dicha comisión suprimir el cargo mientras el titular del mismo se encuentre en comisión de servicios sin remuneración. (...) El Tribunal al realizar una interpretación sistemática de las normas citadas a partir del contexto general de los textos normativos que las contienen, concluye que la Contraloría General del Estado, mediante las decisiones que se revisan, realizó una indebida interpretación de las mismas y conmina en consecuencia, a una indebida aplicación de la norma a los sujetos de control”.

- 28.** Así, más allá de la corrección o incorrección del razonamiento, es evidente la fundamentación de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para argumentar que la Contraloría General del Estado aplicó de manera inadecuada la LOSEP en su acción de control, se basó en el análisis de los hechos del caso, cotejando con las normas que se consideraron pertinentes para así dejar sin efecto la responsabilidad civil resuelta en la acción de control. De tal modo, la motivación de la sentencia de 29 de noviembre de 2016 es suficiente conforme al precedente jurisprudencial citado en el párrafo 26 *ut supra*, por lo que se descarta una vulneración de dicha garantía del debido proceso, en los términos señalados por la entidad accionante.

b) De la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

- 29.** En lo que atañe a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante asevera que, en la resolución de mayoría dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dicho derecho fue conculcado, toda vez que los jueces no conocieron el fundamento del recurso, aduciendo que el libelo contenía un error trascendental, pese a que fue debidamente admitido a trámite, lo que le habría impedido obtener una sentencia de fondo.
- 30.** La Constitución de la República, en su artículo 75, consagra que: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en*

ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

31. Esta Corte ha establecido en su jurisprudencia que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión⁶.
32. En la especie, las alegaciones de la entidad accionante se encuadran en la violación del derecho al acceso a la administración de justicia, es decir, únicamente en su primer componente. Esta Magistratura ha determinado que el derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión⁷.
33. En el caso examinado, la entidad accionante ejerció plenamente su derecho de acción, al punto que presentó recurso de casación.
34. En cuanto al derecho a tener una respuesta judicial, este se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida⁸. Si bien, el acceso a la justicia no implica que la respuesta deba ser favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales; se entiende que los jueces deben resolver sobre el fondo de la controversia si se cumplen con los requisitos y exigencias contemplados en la legislación.
35. En la decisión judicial analizada, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, consideran y resuelven:

“En la especie, el recurso escrito contiene un error trascendental, pues conforme consta en el punto 4.1., el recurrente alega que: “...4.1. En la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, errónea interpretación de: La Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público; Artículo 248 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público Artículo 17, letra b.3) de la Ley Orgánica del Servicio Público.” (Lo resaltado corresponde a la Sala), Norma resaltada que, al fundamentarla dentro del mismo memorial de casación en el punto 5.3. señala que: “...5.3. Respecto de la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos invocada, esto es: Indebida aplicación del Artículo 17, letra b.3) de la Ley Orgánica del Servicio Público;”; y, al momento de la fundamentación oral en la audiencia de casación, el recurrente acepta este error trascendental al manifestar que: “...ES UN LAPSUS, ES CASI INEXPLICABLE.”, por lo que a esta Sala le impide que se pronuncie sobre el fondo del recurso de casación interpuesto. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, este Tribunal de 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: 1) Rechaza el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, y por tanto no casa la sentencia impugnada de 29 de noviembre del 2016”.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrafo 110.

⁷ Ibidem, párrafo 112.

⁸ Ibidem, párrafo 115.

36. La entidad accionante manifiesta en su demanda que si bien “(...) en la enunciación de las causales indicó: *“Indebida aplicación del Artículo 17, letra 6.3) de la Ley Orgánica de Servicio Público...”*; no obstante de forma posterior en la fundamentación (parte medular y de desarrollo de la causal), se sustentó que existió errónea interpretación de la referida norma; es decir que, en la parte principal del recurso esta Entidad cumplió con el deber de otorgar tecnicidad y de fundamentar debidamente la causal. Sin embargo, de manera fútil, los Jueces de la Corte Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, sin observar que la fundamentación se encontraba debidamente desarrollada, obvian conocer el fondo de la causa, aduciendo que la Entidad ha cometido un error trascendental, cuando en su momento fue el recurso admitido y además que el mismo, se fundamentó de la manera correcta y observando los presupuestos legales exigibles”.
37. Esta Corte ha señalado que el examen de fondo del recurso de casación exige que el recurrente supere, previamente, la fase de admisión. Esta revisión le corresponde al conjuer de la Corte Nacional de Justicia, razón por la cual, el recurrente está en la obligación de cumplir con los requisitos legales y jurisprudenciales de fundamentación. Estos constituyen requisitos mínimos para que el juzgador analice la pertinencia de las alegaciones y dicte, de ser el caso y una vez superada la fase de admisión, la sentencia estimatoria o de rechazo del recurso⁹.
38. El último inciso del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos, vigente a la fecha de presentación del recurso de casación, establecía: *“Si se admite el recurso de casación se notificará a las partes y se remitirá el expediente a la Sala Especializada correspondiente de la Corte Nacional de Justicia”*. Por lo que, a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia les correspondía resolver sobre el recurso una vez superada la etapa de admisibilidad; no obstante, analizaron nuevamente aspectos de admisibilidad del recurso.
39. Respecto a la admisión y sustanciación del recurso de casación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional señala:

“(...) se evidencia que existen dos fases o momentos procesales distintos que persiguen fines diferentes, que implican labores jurisdiccionales diversas, mientras en la una se analizan los requisitos formales para admitir o no el recurso, el otro momento, implica la resolución de temas inherentes al fondo del asunto controvertido, debiendo los jueces casacionales, dependiendo el momento procesal, actuar conforme la normativa vigente. Por consiguiente, mal harían los jueces en pronunciarse sobre temas de admisibilidad una vez que el recurso ha sido admitido a trámite, y viceversa, que, dentro del examen de admisibilidad, los jueces efectúen pronunciamientos acerca del fondo del asunto. En tal virtud, es deber de los operadores judiciales, al momento de conocer el recurso de casación, separar y diferenciar claramente las dos fases que operan en el mismo: admisibilidad y procedibilidad; (...)En el caso en análisis, se observa que la fase de admisibilidad del recurso, en la que los jueces de la Sala de Casación previo a su resolución, efectuaron un estudio que demandó una argumentación minuciosa respecto

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2445-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párrafo 37.

al cumplimiento de los requisitos señalados en la ley para la interposición de este recurso extraordinario de casación, ha sido cumplida con la expedición del respectivo auto que admite a trámite el recurso de casación por verificarse el cumplimiento de los requisitos para su interposición, por tanto el universo en el cual les correspondía actuar a los jueces de la Sala de Casación, se enmarca en la segunda fase del recurso de casación, es decir a la sustanciación y resolución del mismo mediante un examen detallado y fundamentado sobre la existencia o no de vulneraciones a la ley en la sentencia impugnada, conforme los argumentos esgrimidos por la parte recurrente y que han sido aceptados en el auto de admisión, mas no fundamentar su estudio en temas de admisibilidad que fueron materia de un examen judicial anterior.”¹⁰

40. En lo concreto, al analizar la acusada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su primer componente, si bien se ha evidenciado que la entidad accionante pudo ejercer el derecho de acción al acceder a la administración de justicia, interponiendo el recurso de casación, el cual recibió el trámite correspondiente en la fase de admisibilidad; es notorio que el derecho a tener respuesta a la pretensión fue violado, al no permitirse que la pretensión sea conocida, pues en lugar de resolverse sobre la fundamentación del recurso de casación, se rechazó el mismo en función de parámetros propios de un examen de admisibilidad, pese a que el recurso fue debidamente admitido por el conjuer correspondiente, al considerar: *“En el caso que nos ocupa, el recurrente precisa en forma correcta las normas que considera infringidas, determina las causales en las que funda su recurso, cumpliendo en la parte formal y exterior con una estructura comprensible, coherente y lógica, de modo tal que los jueces puedan analizar y resolver sobre el fondo de la casación interpuesta. (...) Por cuanto se colige que se reúnen los requisitos que prevé el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos, se ADMITE a trámite el recurso de casación interpuesto (...)”¹¹*; es decir, el tribunal de casación no estaba impedido de analizar y resolver el cargo de casación relativo a la errónea interpretación de la ley.
41. En consecuencia, la resolución de mayoría dictada el 3 de julio de 2017 por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conculcó el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la administración de justicia.

VI. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta y declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 007-17-SEP-CC de 11 de enero de 2017, página 20.

¹¹ Auto dictado el 15 de mayo de 2017 por el Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas, conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

2. Como medida de reparación, se deja sin efecto la resolución de mayoría de 3 de julio de 2017 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por lo que un nuevo tribunal de la referida sala, conformado por sorteo, deberá resolver el recurso de casación planteado por la entidad accionante.
3. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

203217EP-50dab



Caso Nro. 2032-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2213-17-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 2213-17-EP

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

SENTENCIA No. 2213-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que aceptó el recurso de apelación dictada por Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay luego de determinar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto la argumentación empleada contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2017, Mario Humberto Moscoso Ochoa, Luis Roberto León Cárdenas, Efrén Rosendo Contreras Vega, Marcelo Patricio Moscoso Jaramillo, Víctor Raúl Barrera Tamariz, Arturo René Sacoto Moscoso, Luis Enrique Tonón Peña, Medardo Mora Peña, Dolores Yvonne Reibach Mckeehen, Fausto Efraín Peralta Chacón, por sus propios derechos; María Mercy Cobos Cevallos, Nube Cristina Sigüenza Cobos y Rodney Sigüenza Cobos, por los derechos que representan en calidad de derechohabientes de José Joaquín Sigüenza Alvarado; y, Teresita de Niño Jesús Soto Delgado, por sus propios derechos y como mandataria de Bruno Andrés Encalada Soto, Xavier Alejandro Encalada Soto y Diana María Encalada Soto, por los derechos que representan en calidad de derechohabientes de Segundo Vicente Encalada Vásquez, (en conjunto, “**los actores**”), presentaron una acción de protección en contra de la Universidad de Cuenca, representada por su rector Pablo Fernando Vanegas Peralta¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”) y la causa se signó con el No. 01204-2017-02465.
2. En sentencia de 11 de mayo de 2017, la Unidad Judicial declaró con lugar la acción de protección² y dispuso, como reparación integral, que la Universidad de Cuenca

¹ En su demanda, los actores –trabajadores de la Universidad de Cuenca— señalan que se vulneraron sus derechos constitucionales “a la igualdad y no discriminación, igualdad de oportunidades, igual razón igual derecho y no discriminación”. A su juicio, correspondía a la Universidad de Cuenca proceder a su reliquidación con base en la Ley Orgánica de Servicio Público, al igual que ocurrió con su compañero Diego Tinoco Chacón.

² En términos de la Unidad Judicial, “al determinarse la existencia de violación al derecho constitucional y fundamental de la igualdad y no discriminación, [...] se declara con lugar la acción de protección. Como

proceda a la liquidación y pago correspondiente a favor de los actores por concepto de jubilación. Frente a esta decisión, el rector de la Universidad de Cuenca interpuso recurso de apelación.

3. El 28 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia venida en grado. Los actores, en respuesta, solicitaron la ampliación de la sentencia, este pedido fue desestimado por la Sala de la Corte Provincial en auto de 10 de julio de 2017.
4. Por lo expuesto, el 7 de agosto de 2017, los actores del proceso de origen (en adelante, “**los accionantes**”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de junio de 2017 (“**sentencia impugnada**”) y del auto de 10 de julio de 2017 (“**auto impugnado**”), decisiones dictadas por la Sala de la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. En auto notificado el 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión, conformada por los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán y la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2213-17-EP.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa.
7. Mediante providencia notificada el 12 de septiembre de 2022, en observancia del orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y concedió el término de cinco días, a fin de que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay remita su informe motivado.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

reparación integral, se dispone que la Universidad de Cuenca, proceda a la liquidación y pago correspondiente, conforme a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante la Justicia Contenciosa Administrativa”.

9. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos constitucionales (i) a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución); (ii) al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76.7.1 de la Constitución); y, (iii) a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución).
10. En primer lugar, para justificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, señalan que, si bien la sentencia impugnada cumple el requisito de razonabilidad, no se adecúa a los parámetros de lógica y comprensibilidad. Respecto al requisito de lógica, señalan que los jueces provinciales se basaron en una única premisa para resolver, lo que evidencia que *“jamás analizaron los hechos relevantes materia de controversia de la acción de protección”*. En la misma línea, los accionantes señalan que no se valoró el verdadero problema jurídico de la acción de protección por cuanto la Sala de la Corte Provincial identificó de forma errada los fundamentos de hecho y las pretensiones de su caso³.
11. A mayor abundamiento, los accionantes indican que la falta de lógica en la motivación es evidente pues los jueces provinciales únicamente analizaron la igualdad formal al referirse al derecho de igualdad y no discriminación. Señalan que, como consecuencia, no se tomaron en consideración sus alegaciones respecto *“a la igualdad de oportunidades, igual razón igual derecho”*, y no discriminación carente de justificación objetiva y razonable. A su juicio, correspondía a la Sala de la Corte Provincial analizar con detenimiento y pronunciarse respecto del trato discriminatorio del que fueron víctimas por haber recibido una liquidación diferente a la de sus compañeros que se encontraban en igualdad de condiciones debido a que la Universidad –además del tiempo de servicio– se basó en otros elementos para calcular la liquidación, por fuera de la normativa vigente. Sostienen que, como consecuencia, la Sala no valoró el impacto de la discriminación que generó la actuación de la Universidad ni la ilegitimidad e inconstitucionalidad con la que actuó por haber permitido la aplicación de una resolución que excluía tanto a los profesores y trabajadores amparados por el Código de Trabajo, la cual había sido declarada inconstitucional.
12. Posteriormente, los accionantes arguyen que la Sala de la Corte Provincial también vulneró el derecho a la motivación por no haber tomado en consideración *“la gravísima omisión que incurrió la Universidad de Cuenca al no haber hecho constar en su presupuesto correspondiente a los años 2008, 2009 y 2010 partida presupuestaria vinculada con el gasto de bonificación por retiro voluntario”*. Señalan que, como consecuencia de esta omisión, se generó un trato discriminatorio pues, si no hubo planificación no se podía cancelar esa indemnización.

³ En términos de los accionantes, *“Conforme lo expuesto por la Sala, se desprende que el problema jurídico que identifica para resolver en segunda instancia la acción de protección que planteamos, se trataría -según su criterio- el de alegar la violación del derecho a la igualdad y no discriminación por cuanto, según señalan, pretendemos la aplicación de la LOSEP tal como sucedió en el caso de nuestro compañero Diego Tinoco Chacón, pretensión y argumento que jamás fue sustento de nuestra acción de protección, evidenciando la falta y errada motivación que incurre, pues no recoge de forma ordenada, sistemática y coherente las premisas que correspondían, como es el análisis de los hechos del caso concreto expuestos en la acción de protección, que fue materia de análisis de la Sala”*.

13. Luego, respecto al requisito de comprensibilidad, los accionantes indican que las ideas expuestas en la sentencia impugnada son parciales, incompletas y carecen de argumentación. Por lo cual, a su juicio, se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
14. Los accionantes también señalan que el auto impugnado –que niega la solicitud de ampliación– vulnera el debido proceso en la garantía de motivación por inobservancia del parámetro de lógica. A su juicio, en esta decisión los jueces provinciales se limitaron a señalar que la sentencia sí contiene una base normativa y fáctica suficiente para demostrar la falta de violación del derecho a la igualdad pues no se evidencian premisas fácticas relevantes. Por ello, alegan que la Sala no consideró las circunstancias específicas de la acción de protección y de forma abstracta e incompleta resolvió negarla.
15. En segundo lugar, para justificar el cargo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes precisan que, debido a la falta de motivación de la sentencia impugnada se incumplió el tercer momento de la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de decisiones judiciales.
16. En tercer lugar, respecto del derecho a la seguridad jurídica, los accionantes sostienen que el análisis de la Sala de la Corte Provincial en la sentencia impugnada fue “*aislado e incompleto*” pues correspondía a dicha autoridad realizar un análisis integral de todas las premisas fácticas que sustentaron la acción de protección. Con mayor detalle, sostienen que el análisis de los jueces provinciales “*se limita comparar nuestro caso con la [sic] del Ing. Diego Tinoco pero únicamente de las fecha de cese, más no de lo que se solicitó [...]*”. En este sentido, concluyen que correspondía a los jueces realizar un análisis profundo y amplio sobre el derecho a la igualdad y no limitarse al concepto de igualdad formal pues, por hacerlo, se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica.
17. Con estos antecedentes, los accionantes solicitan que se dejen sin efecto la sentencia y el auto impugnado y se disponga a la Sala de la Corte Provincial que se realice un nuevo sorteo del recurso de apelación.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

18. Pese a haber sido debidamente notificada mediante providencia de 12 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay no remitió su informe de descargo.

4. Análisis constitucional

19. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto

procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁴.

- 20.** Como se desprende de la sección anterior, los accionantes alegan la vulneración de derechos constitucionales tanto en el auto como en la sentencia impugnada. En primer lugar, respecto del auto impugnado, según se precisó en el párrafo 14 *supra*, los accionantes señalan que este vulneró el debido proceso en la garantía de motivación por inobservancia del parámetro de lógica dado que la Sala de la Corte Provincial se limitó a señalar que la sentencia de apelación sí contenía una base normativa y fáctica suficiente pero no consideró las circunstancias específicas de la acción de protección. Respecto de este cargo, este Organismo observa que, además de que constituye un cuestionamiento de los criterios empleados por los jueces provinciales y su corrección, dada su amplitud e imprecisión, los accionantes no exponen un argumento claro respecto de que acción u omisión jurisdiccional habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Así, ante la falta de un argumento mínimamente completo que permita identificar la actuación jurisdiccional que habría vulnerado este derecho⁵, a partir del cargo en examen no es posible que esta Corte formule un problema jurídico respecto del auto impugnado.
- 21.** En segundo lugar, los accionantes indican también que la sentencia impugnada vulneró los siguientes derechos constitucionales: (i) al debido proceso en la garantía de motivación (párrafos 10 a 13 *supra*); (ii) a la tutela judicial efectiva (párrafo 15 *supra*); y, (iii) a la seguridad jurídica (párrafo 16 *supra*).
- 22.** Revisada la demanda, este Organismo identifica que, para justificar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, los accionantes señalan que el análisis de la Sala de la Corte Provincial fue “*aislado e incompleto*” pues se limitó a un pronunciamiento sobre el derecho a la igualdad formal y no tomó en consideración las demás alegaciones de la acción de protección.
- 23.** En la misma línea, respecto al cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, esta Corte observa que los accionantes argumentan que la Sala de la Corte Provincial (i) no analizó los hechos relevantes materia de controversia de la acción de protección; (ii) no valoró el verdadero problema jurídico de la controversia; (iii) limitó su análisis a la igualdad formal y no se refirió a los demás aspectos del derecho a la igualdad y no discriminación; (iv) no valoró el impacto de la discriminación que generó la actuación de la Universidad en los accionantes; y, (v) no tomó en consideración para el cálculo de la liquidación los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010 vinculados al gasto de bonificación por retiro voluntario.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido sostenido de forma reiterada por la Corte Constitucional. Ver, por ejemplo, sentencias No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ La Corte Constitucional en sentencia 1967-14-EP/20 determinó que, debe hacerse un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración a un derecho fundamental invocado.

24. A través de una lectura integral de la demanda, es claro para este Organismo que los argumentos de la demanda –respecto de los tres derechos referidos— están dirigidos tanto a cuestionar la suficiencia motivacional como la corrección o incorrección de la sentencia impugnada⁶. Respecto de los argumentos relativos a la suficiencia de la motivación, este Organismo procede a concentrar el análisis en el núcleo de la alegación de los accionantes, bajo el siguiente problema jurídico: *¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no contener una estructura mínimamente completa que (i) presente una argumentación jurídica suficiente respaldada en normas o principios jurídicos; y, (ii) explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho?*
25. Ahora bien, esta Corte considera necesario precisar que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, la garantía de motivación “no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuentan con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una **motivación suficiente**”⁷ (énfasis en el original). Así, esta garantía persigue que la motivación reúna ciertos elementos argumentativos mínimos, es decir, que contenga una fundamentación normativa y fáctica suficiente, independiente de si es o no correcta⁸. Por lo anterior, las alegaciones de la demanda que cuestionan la corrección de la decisión y persiguen un análisis del fondo de la sentencia impugnada, no serán objeto de estudio y este Organismo limitará su análisis a determinar si la motivación fáctica y jurídica de la sentencia impugnada fue suficiente, de conformidad con el problema jurídico planteado y según las competencias que le corresponden a la Corte Constitucional el marco de una acción extraordinaria de protección.

4.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no contener una estructura mínimamente completa que (i) presente una argumentación jurídica suficiente respaldada en normas o principios jurídicos; y, (ii) explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho?

26. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos. En esta línea, el numeral 7, literal l del citado artículo dispone que “[n]o 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”. Como ha señalado previamente este Organismo, en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, la autoridad judicial debe “realizar

⁶ De oficio y de forma excepcional, la Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y resolver la integralidad de los hechos del proceso de origen. Empero, de la revisión del expediente constitucional no se desprende que en este caso se cumplan con los presupuestos para realizar el control de mérito conforme lo dispuesto en la sentencia No. 176-14-EP/19.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”. En atención a estos criterios, para identificar si se produjo una vulneración de la garantía de motivación, corresponde a este Organismo determinar si existe deficiencia motivacional por el incumplimiento del criterio rector, según el cual, toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa.

27. Si bien los accionantes manifiestan que la motivación de la sentencia impugnada fue errónea, incompleta y aislada, con base a lo expuesto en el párrafo 24 *ut supra*, este Organismo se limitará a analizar la suficiencia argumentativa y no su corrección. Ahora bien, tras revisar de manera integral la decisión impugnada, esta Corte identifica que la Sala de la Corte Provincial, en el considerando quinto denominado “*Análisis de los Jueces de la Sala*”, analizó:

- i. La naturaleza de la acción de protección como mecanismo directo y eficaz para proteger a los ciudadanos de hechos que podrían violentar sus derechos constitucionales;
- ii. El contenido y alcance del derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación bajo la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- iii. Las razones fácticas y jurídicas por las cuales no se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación de los accionantes, haciendo énfasis en que la Universidad actuó de conformidad con el artículo 226 de la Constitución y la Resolución SENRES 2009-00200;
- iv. Las razones jurídicas que fundamentaron que la liquidación del ingeniero Diego Tinoco Chacón haya sido diferente a la de los accionantes, en razón de que la Ley Orgánica del Servicio Público no se encontraba en vigencia al momento en que los accionantes aceptaron su renuncia para acogerse a los beneficios de jubilación por vejez;
- v. La naturaleza irretroactiva de la ley y, por tanto, la imposibilidad de que se haya aplicado a los accionantes una normativa que no estaba vigente al momento en que aceptaron su renuncia;
- vi. La ausencia de discriminación y desigualdad por cuanto el ingeniero Diego Tinoco Chacón no se encontraba en una posición idéntica ni similar a la de los accionantes.

28. Adicionalmente, para fundamentar su decisión, la Sala contrasta los hechos probados y la presunta afectación de derechos fundamentales, cita los principios constitucionales aplicables al caso concreto y justifica su decisión en doctrina relativa

al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Así, resuelve que la solicitud de los accionantes de que se les aplique una normativa para la reliquidación de los haberes que les correspondía por desvinculación para acogerse a la jubilación –como se hizo con el ingeniero Diego Tinoco Chacón— no procede en razón de que no se encontraba vigente la normativa en la que se fundamentó la liquidación del ingeniero Tinoco. Bajo el razonamiento de los jueces provinciales, al no verificarse una situación de comparabilidad, no se configura una vulneración de derechos, particularmente, del derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

29. De lo expuesto, esta Corte Constitucional verifica que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente al haber presentado argumentos suficientes respaldados en normas y principios jurídicos. Además, se observa que la Sala de la Corte Provincial no se limita a transcribir o enunciar los referidos sustentos y fuentes normativas, sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la resolución del problema jurídico, con base en los hechos y argumentos jurídicos propios del caso. Asimismo, este Organismo constata que la autoridad judicial accionada explica las conclusiones sintetizadas en el párrafo 27 *supra*, que derivaron en la decisión de la sentencia impugnada.
30. En consecuencia, este Organismo descarta una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y concluye que la Sala de la Corte Provincial expresa una fundamentación suficiente para revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección. Finalmente, se recuerda a los accionantes que la mera inconformidad con la sentencia impugnada no es una razón suficiente para que proceda una acción extraordinaria de protección y que esta garantía no puede ser considerada como una instancia adicional del proceso de origen.

5. Decisión

31. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:
1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 2213-17-EP**.
 2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.
32. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

221317EP-50daf



Caso Nro. 2213-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 2638-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 2638-17-EP

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

SENTENCIA No. 2638-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, en un auto de inadmisión de casación. Tras el análisis, se desestimaron las acciones extraordinarias de protección presentadas por el SENA E por no encontrar la vulneración alegada.

I. Antecedentes

1. El 20 de enero de 2016, Jorge Antonio Astudillo Pesántez, en calidad de gerente y representante legal de la compañía BOEHRINGER INGELHEIM DEL ECUADOR CIA. LTDA., presentó una demanda de impugnación en contra de la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”) y del director general del SENA E¹, en virtud de que la Resolución No. SENA E-DDG-2016-0006-RE de 08 de enero de 2016, declaró sin lugar su reclamo administrativo de impugnación de aforo correspondiente a la importación del producto “PHARMATON 50+CÁPSULAS”².
2. El 04 de abril de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”), dictó sentencia mediante la cual aceptó la demanda y, en consecuencia, dejó sin efecto

¹ En su demanda, manifestó que: A.1) *Que, su actividad económica principal es, entre otras, la importación de productos químicos y productos farmacéuticos. Que, es titular del registro sanitario del producto “PHARMATON 50 + CÁPSULAS”, mismo que ha sido calificado por el Ministerio de Salud Pública, a través de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA como “Medicamento de libre venta”.- Que, realizó la importación del mencionado producto, en la partida número 3004501000 de “medicamentos y drogas de uso humano”, generándose valores a pagar del 5% ad-valorem, 0% de IVA y salvaguardias; no obstante el SENA E realizó el aforo de dicho producto e indebidamente observó la subpartida declarada y cambió por la subpartida número 2106.90 correspondiente a “preparaciones alimenticias no expresadas no comprendidas en otra parte”, específicamente en la subpartida número 2106.90.73.00, correspondiente a “que contengan como ingrediente principal una o más vitaminas con uno o más minerales”, generándose valores por pagar.- Señala que presentó su reclamo administrativo de impugnación de aforo, mismo que fue declarado “sin lugar” con la resolución que impugna.- Que, la resolución que impugna no analizó el error incurrido, no se efectuó un estudio del reclamo planteado, ya que, no se explica (sic) las razones que motivaron incumplir con la Constitución y el Código Tributario.- A.2) [...] Considera que el SENA E, al clasificar el producto en una partida arancelaria distinta a la que le corresponde por ser medicamentos, ha ejercido atribuciones que no se encuentran enmarcadas en los artículos 211 y 218 del COPCI, extralimitando sus facultades a la esfera de competencia de la autoridad de salud, a través de su organismo técnico, por lo que desconoce los artículos 82 y 226 de la Constitución.*

² El proceso fue signado con el No. 17510-2016-00012.

la Resolución SENA-DDG-2016-0006-RE de 08 de enero de 2016³. En contra de esta decisión, el economista Miguel Fabricio Ruiz Martínez, en calidad de director general del SENA, y el tecnólogo Francisco Xavier Amador Moreno, en calidad de director distrital de Guayaquil del SENA, presentaron recursos de casación.

3. El 04 de septiembre de 2017, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”), inadmitió los recursos de casación interpuestos⁴.
4. El 29 de septiembre de 2017, el Econ. Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en su calidad de director distrital de Guayaquil del SENA, y la Abg. María Fernanda Morales Alarcón, en su calidad de procuradora judicial autorizada por el director general del SENA, presentaron, por separado, acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, emitido el 04 de septiembre de 2017.
5. El 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite las demandas de acción extraordinaria de protección y su conocimiento correspondió, por sorteo efectuado el 17 de enero de 2018, al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 22 de febrero de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**Constitución**”), en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

³ 3.2) De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo innumerado a continuación del artículo 233 del Código Orgánico Tributario, considerando que la actora afianzó la presente acción de impugnación mediante la póliza de seguro de garantía judicial número GJ-01262 de Seguros Confianza (foja 47) por el valor de \$ 12.097.21 USD, y, toda vez que se ha aceptado la demanda, se cancela la caución rendida en su totalidad.- 3.3) Según lo solicitado por la parte actora, la parte demandada proceda con la devolución de la póliza que afianzó el pago de tributos al comercio exterior, de la mercancía materia del reclamo administrativo 531-215.

⁴ [...] al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación, por no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con el numeral 5 del art. 3 de la Ley de la materia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto.

⁵ Conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera.

III. Alegaciones de las partes

8. El SENAЕ, conforme el párrafo 4 *supra*, presentó dos demandas de acción extraordinaria de protección en la misma fecha, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, emitido el 04 de septiembre de 2017. La primera fue presentada por el Econ. Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en su calidad de director distrital de Guayaquil del SENAЕ; y, la segunda por la Abg. María Fernanda Morales Alarcón, en su calidad de procuradora judicial autorizada por el director general del SENAЕ. Esta Corte enfatiza en la importancia del deber de coordinación entre los organismos del Estado y sus dependencias, para establecer una estrategia de defensa técnica adecuada⁶ y presentar una sola demanda que recoja todas las pretensiones, de conformidad con el artículo 61 de la LOGJCC.
9. Puesto que las demandas pertenecen a una misma institución y se refieren al mismo proceso de origen, la Corte realizará el análisis constitucional de las pretensiones contenidas en ambas acciones extraordinarias de protección, que fueron signadas bajo la causa No. 2638-17-EP.

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

10. Los representantes de la entidad accionante coinciden en sus demandas y alegan como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y de motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, literal l), y 82 de la Constitución, respectivamente.

Demanda presentada por el Econ. Antonio Enrique Avilés Sanmartín, director distrital de Guayaquil del SENAЕ

11. Sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, haciendo alusión a lo previsto en el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), señala que la Sala de Admisión “[...] *excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión [ya que] lo ÚNICO que debía revisar la Sala de Admisión, en (sic) si contenían los requisitos de forma o no, pero vemos como en el auto resolutorio analiza aspectos que no le corresponden*”.
12. Con relación a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se limita a citar jurisprudencia de esta Corte.
13. Respecto de la motivación, alega que el auto de inadmisión no cumple con el requisito establecido en los artículos 76 numeral 7 literal l) de la Constitución y 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), por “[...] *no considerándose en el presente caso el elemento de la razonabilidad, siendo pieza importante para*

⁶ Corte Constitucional, sentencia 1796-17-EP/22, de 05 de mayo de 2022, párr. 17.

lograr una decisión fundamentada y coherente, ya que el juez debe sustentar su (sic) decisiones en todas las fuentes del derecho, por excelencia (sic) la constitución, leyes sean ordinarias, orgánicas, etc., jurisprudencia, precedentes jurisprudenciales obligatorios, bloque de constitucionalidad, etc.”.

14. Además, afirma que el conjuez de la Corte Nacional “[...] *no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo [...] sin realizar una explicación clara, concreta y precisa de cómo debe de motivarse una resolución*”.
15. Como pretensión, solicita: **(i)** que se declare la vulneración de los derechos alegados por parte del conjuez de la Corte Nacional, en su auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto; y, **(ii)** que se dispongan las medidas de reparación correspondientes.

Demanda presentada por la Ab. María Fernanda Morales Alarcón, procuradora judicial autorizada por el director general del SENA

16. Manifiesta que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se da puesto que el conjuez de la Corte Nacional no se limitó a verificar los requisitos de admisibilidad, como lo ha establecido la Corte en las sentencias No. 018-14-SEP-CC y No. 070-13-SEP-CC y, por tanto, no cumplió con aplicar las normas pertinentes que correspondían a su competencia y excedió el límite que en ellas se contempla.
17. Con relación a la garantía de cumplimiento de las normas, argumenta que no existe mayor justificación del conjuez para inadmitir el recurso.
18. En cuanto a la garantía de motivación, afirma que el conjuez “*no indica sus fundamentos argumentativos mediante los cuales ha inadmitido un recurso de casación, no se encuentra una razonabilidad, lógica, y comprensibilidad o comprensión efectiva*” (énfasis de origen).
19. Como pretensión, solicita: **(i)** que se declare la vulneración de los derechos alegados por parte del conjuez de la Corte Nacional, en su auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto; **(ii)** que se acepte la acción extraordinaria de protección; y, **(iii)** como medida de reparación, que se deje sin efecto el auto impugnado.

3.2 Argumentos de la parte accionada

20. El 09 de marzo de 2022, el juez José Dionicio Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, transcribió la *ratio decidendi* del auto de inadmisión emitido el 04 de septiembre del 2017, para efectos de que sea considerado como informe motivado.
21. Luego, concluyó estableciendo que “[...] *el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que sustenta*

su decisión, por lo que el auto de inadmisión de 04 de septiembre del 2017, las 10h35, presenta la motivación suficiente”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

22. De los cargos resumidos en las demandas, se desprende que la entidad accionante estima vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y de motivación, y a la seguridad jurídica, como consecuencia de una extralimitación del conjuez de la Sala Especializada de la Corte Nacional al haberse pronunciado sobre el fondo del caso durante la fase de admisión de su recurso de casación. No obstante, esta Corte observa que los fundamentos relativos a la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación no contienen argumentos claros ni completos⁷, por lo que descarta su análisis.
23. La Corte Constitucional ha examinado el cargo de extralimitación de funciones desde varias garantías del debido proceso y también a través de la seguridad jurídica⁸. Sin embargo, para el tratamiento más adecuado de las circunstancias relacionadas con la extralimitación en la admisión del recurso de casación, esta Corte considera que, para responder los cargos de manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes⁹ (art. 76.1 Constitución).
24. Por lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que para evitar la redundancia argumentativa y para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, se reconduce el análisis constitucional a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Así, esta Corte examinará si el auto de 04 de septiembre de 2017 vulnera esta garantía, con el fin de dar contestación a lo alegado por los representantes de la entidad accionante.

Sobre la presunta vulneración de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes

25. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.*

⁷ Ver Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1394-17-EP/22 de fecha 12 de enero de 2022, que analiza a través de los derechos a la defensa y recurrir; sentencias Nos. 987-17-EP/22 y 1102-17-EP/22 de fechas 27 de enero de 2022 y 28 de abril de 2022, respectivamente, que analizan a través del derecho a la seguridad jurídica; sentencia No. 2780-17-EP/22 de fecha 27 de enero de 2022, que analiza a través del derecho a la motivación; sentencias Nos. 590-17-EP/22, 1784-17-E/22, 2129-17-EP/22, 2871-17-EP/22 de fechas 30 de marzo de 2022, 31 de agosto de 2022, 20 de abril de 2022 y 9 de noviembre de 2022, respectivamente, que analizan a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 2122-17-EP/22, párr. 14.

26. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: **(i)** la violación de alguna regla de trámite y **(ii)** el consecuente socavamiento del principio del debido proceso¹⁰.
27. Por otro lado, la Corte Constitucional ha enfatizado que la garantía de recurrir no es absoluta y posee una naturaleza estrictamente procesal y de configuración legislativa. De modo que, para la interposición de recursos es indispensable cumplir con las formalidades establecidas en la ley, en tanto aquellas resulten constitucionalmente aceptables¹¹.
28. En esa línea, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación. En lo pertinente a este caso, la fase de admisión consiste en que una conjueza o conjuez de la Corte Nacional de Justicia verifique el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación¹².
29. La entidad accionante alegó que, en la fase de admisión, el conjuez de la Corte Nacional analizó el fondo del recurso de casación en lugar de verificar el cumplimiento de los requisitos formales para calificar su inadmisión. Este Organismo, para determinar si la Sala vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas constatará: **(i)** si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, **(ii)** si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio¹³.
30. Respecto al supuesto **(i)**, de la revisión del auto impugnado, esta Corte observa que, en primer lugar, se efectúa el análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de Ley de Casación del recurso presentado por el Econ. Miguel Fabricio Ruiz Martínez, director general del SENA. Se establece que el recurrente alega falta de aplicación de los artículos 274, 275, y 276 del Código de Procedimiento Civil; 25 y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 33 del Reglamento sobre Arreglo de la Procesos y Actuaciones Judiciales, presentándose así el recurso por las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Sin embargo, el conjuez establece que la fundamentación se da únicamente por la causal quinta, por lo que su análisis continúa solo por esta y determina que el recurrente “*no da razones concretas*,

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 27.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 2354-16-EP/21, párr. 29.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 2543-16-EP/21, párr. 19.

¹³ La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 26 y 30.

claras y precisas en las que se establezca que el juzgador de instancia no justificó la decisión en elementos fácticos y normativos en forma adecuada”.

31. Además, señala que el recurso se presentó por falta de aplicación de varias normas, lo que corresponde a las causales primera, segunda y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, ante lo cual concluye que erró en el recurso *“al fundamentar su recurso en la causal quinta del art. 3 de la Ley de Casación, si consideraba que sobre las normas alegadas como infringidas existía falta de aplicación”.*
32. En virtud de lo expuesto, el conjuer determina que se inobservó lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Casación y, en aplicación del artículo 201.2 del COFJ reformado, en concordancia con lo establecido en los artículos 8 inciso tercero, 6 numeral 4 y 3 numerales 5 y 1 de la Ley de Casación, declaró inadmisibile el recurso de casación.
33. En segundo lugar, con relación al recurso de casación planteado por Francisco Xavier Amador Moreno, en calidad de director distrital de Guayaquil del SENA E, que también lo fundó en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, el conjuer establece, de forma similar, que en este recurso tampoco se realizó un ejercicio de demostración del cargo presentado y lo inadmite en los mismos términos expuestos respecto del otro recurso de casación planteado por SENA E¹⁴.
34. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala no realizó un análisis de fondo del recurso de casación, sino que únicamente verificó el cumplimiento de los requisitos formales que establece el artículo 8 de la Ley de Casación para la admisión del recurso de casación, normativa procesal que faculta a los conjuerces nacionales a verificar, en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con fundamentación necesaria. De modo que no se violentó ninguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación **(i)** y, por consiguiente, tampoco hubo una afectación al debido proceso en cuanto principio **(ii)**.
35. En consecuencia, no se encuentra que el auto impugnado haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
36. Finalmente, se debe recordar y advertir al SENA E que la mera inconformidad o desacuerdo con la decisión impugnada no constituye un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser

¹⁴ 4.6. INADMISIBILIDAD. La casación es un recurso de control de la legalidad y del error judicial en los fallos de instancia, por tanto requiere que en la interposición se cumplan con los requerimientos, condiciones y requisitos de forma y sustanciales que la Ley de Casación exige, como se ha expuesto en líneas anteriores; por consiguiente, al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación, por no reunir el requisito establecido en el numeral 4 del art. 6 de la Ley de Casación, en concordancia con el numeral 5 del art. 3 de la Ley de la materia, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto. Se dispone la devolución del expediente al Tribunal de instancia para la ejecución de la sentencia recurrida.

considerada como una instancia adicional dentro del sistema procesal ordinario. Esta acción no debe plantearse por las entidades públicas, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales, caso contrario podría incurrirse en abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC¹⁵.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por el Econ. Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en calidad de director distrital de Guayaquil del SENA, y la Abg. María Fernanda Morales Alarcón, en su calidad de procuradora judicial autorizada por el director general del SENA.
2. Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencias No. 1960-17-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 21 y No. 1348-17-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 35 y 36.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

263817EP-50d87



Caso Nro. 2638-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2902-17-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 2902-17-EP

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

SENTENCIA No. 2902-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de recurso de casación, dictado dentro de un proceso contencioso tributario. En el análisis constitucional, se determina que el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, pues el análisis del recurso de casación se enmarcó en el ordenamiento jurídico. También se concluye que el auto impugnado no vulneró la garantía de motivación, dado que sí existió una justificación suficiente sobre la aplicación normativa.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 de abril de 2017, el representante legal de la compañía Schryver del Ecuador S.A, presentó una demanda contenciosa tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”), impugnando la resolución No. SENAE-SENAE-2017-0267 de 7 de abril de 2017, con la cual declaró sin lugar el recurso de revisión No. 47-2017. y ratificó el contenido de varias resoluciones¹.
2. El 10 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar la demanda, declarar la ilegitimidad de la resolución impugnada y de los actos que anteceden, y dispuso que no cabe el cobro de las multas impuestas.
3. El 25 de agosto de 2017, el SENAE interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido mediante auto de 28 de septiembre de 2017 dictado por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

¹ Proceso judicial signado con el No 17510-2017-00151. En la demanda se describió que el SENAE ratificó el contenido de las resoluciones No. SENAE-DDP-2016-1030-RE y SENAE-DDP-2016-1031-RE de 12 diciembre de 2016; SENAE-DDP-2016-1058-RE, SENAE-DDP-2016-1057-RE, SENAE-DDP-2016-1056-RE, SENAE-DDP-2016-1055-RE, SENAE-DDP-2016-1054-RE, SENAE-DDP-2016-1053-RE, SENAE-DDP-2016-1052-RE, SENAE-DDP-2016-1051-RE, SENAE-DDP-2016-1050-RE, SENAE-DDP-2016-1049-RE, SENAE-DDP-2016-1048-RE y SENAE-DDP-2016-1047-RE de 15 de diciembre de 2016; SENAE-DDQ-2016-1517-RE de 23 de diciembre de 2016; y, SENAE-DDE-2017-0007-RE y SENAE-SZCA-2017-0008-RE de 5 de enero de 2017, referentes a sanciones por no contar con la autorización de realizar operaciones con compañías extranjeras no registradas ante el SENAE. La empresa demandante alegó que, al existir reformas normativas, se debía aplicar el principio de favorabilidad; y, que existieron vulneraciones en las garantías del debido proceso.

4. El 27 de octubre de 2017, el SENA (en adelante también, “**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado el 28 de septiembre de 2017.
5. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 11 de abril de 2018, la acción fue sorteada a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. En atención al orden cronológico de causas, mediante providencia de 16 de diciembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de cinco días, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo. El 21 de diciembre de 2022, el presidente de la referida Sala presentó lo requerido.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución, así como los artículos 58 al 64 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa, de motivación y de recurrir (artículos 82 y 76, numerales 1 y 7, literales a, l y m de la Constitución). Con base en ello, solicita que se disponga al órgano jurisdiccional correspondiente que sustancie el recurso de casación. Para sustentar su pretensión, plantea los siguientes cargos:

- 9.1. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica dado que el recurso de casación sí contó con “*abundante demostración de vulneración legal*”. Así, menciona que “*el mandato Constitucional del Casacionista era el de evaluar de manera real las violaciones al derecho existentes en la sentencia, que eran objeto y materia de la casación planteada y debió admitir a trámite el recurso de casación de la sentencia, con el fin de permitir que las incorrecciones de existidas no subsistan*”.

- 9.2. Que el auto impugnado vulneró la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ya que el recurso de casación “*cumple con los requisitos formales del artículo 7 de la ley de Casación [...]*”. La entidad accionante sostiene que se inadmitió el recurso de casación “*VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA [...], es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales [...]*” [énfasis en el original].
- 9.3. Que el auto impugnado vulneró la garantía de defensa debido a que “*el Tribunal de Conjuces inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENAE, examinando sus fundamentos en el auto de inadmisión y no en la sentencia en que se pronuncia sobre la procedencia del mismo*”.
- 9.4. Que el auto impugnado vulneró la garantía de motivación debido a que “*no se explica la pertinencia de la aplicación del [Código Orgánico General de Procesos] COGEP, al escrito que contiene el recurso*”.
- 9.5. Que el auto impugnado vulneró la garantía de recurrir. Para ello, la entidad accionante no presenta argumentación adicional.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

10. La autoridad judicial accionada sostiene que en el auto impugnado se expusieron los fundamentos de la decisión, reflejando una motivación suficiente.

4. Análisis constitucional

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
12. La Corte ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, (i) una tesis, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata². A su vez, con base en el principio de preclusión, esta Corte ha expuesto que al momento de dictar sentencia, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si a partir de un cargo que carece de una argumentación completa, cabe establecer una violación de un derecho fundamental³.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2021, párr. 18.

³ *Id.*, párr. 21.

13. De lo descrito en el párrafo 9.5. *supra*, se observa que, si bien la entidad accionante planteó —como tesis— la vulneración de la garantía de recurrir, no expuso una base fáctica ni una justificación jurídica. Por lo que, aún realizando un esfuerzo razonable, esta Corte no cuenta con elementos para realizar un análisis al respecto. En relación con el cargo expuesto en el párrafo 9.1 *supra*, se verifica que este se limita a considerar que el recurso de casación debió ser admitido. Sobre ello, se recuerda a la entidad accionante que este Organismo no se encuentra facultado para actuar como un órgano de instancia de justicia ordinaria, y no le corresponde verificar si fue correcta o no la decisión de inadmisión del recurso de casación. Por esto, no es posible realizar un análisis al respecto.
14. Sobre los argumentos expuestos en los párrafos 9.2 y 9.3 *supra*, esta Corte identifica que se basan en un mismo cargo, esto es, que se realizó un análisis valorando la fundamentación en relación con cuestiones de fondo, cuando ello no correspondía en la etapa de admisión del recurso. Dado que este cargo tiene mayor relación con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la Corte planteará el problema jurídico y realizará su análisis en el marco de dicha garantía⁴.
15. Finalmente, en cuanto al cargo expuesto en el párrafo 9.4. *supra*, esta Corte considera que existen argumentos para plantear un problema jurídico y realizar un análisis sobre la alegada vulneración de la garantía de motivación. En función de lo expuesto, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

¿El auto que inadmitió el recurso de casación vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al haber valorado la fundamentación y cuestiones de fondo del recurso?

¿El auto que inadmitió el recurso de casación vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, al no explicar la pertinencia de la aplicación del COGEP?

4.1. ¿El auto que inadmitió el recurso de casación vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al haber valorado la fundamentación del recurso y cuestiones de fondo del recurso?

16. La Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia⁵. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, estas garantías “*no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal*”⁶. En este contexto, para que exista una vulneración del derecho al debido proceso en una garantía impropia, como la de cumplimiento de normas y derechos de las partes, es necesario

⁴ Asimismo se ha realizado, por ejemplo, en la sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 14.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 28.

⁶ *Ibid.*, párr. 27.

que concurren: “(i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso”⁷.

17. En este contexto, para poder analizar una posible vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, es necesario, en primer lugar, identificar la o las reglas de trámite que podrían haberse inobservado. Los límites de la competencia de la conjueza estaban fijados por la regla de trámite contenida en el artículo 270 del COGEP, vigente en la época. Este artículo, en su parte relevante, establecía:

Art. 270.- Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará si el recurso cumple los requisitos formales previstos en este Código y si lo admite o no [...].

18. A partir de la lectura del artículo 270 del COGEP, se verifica que la competencia de la o el conjuerz faculta a pronunciarse acerca del cumplimiento de los requisitos formales previstos en el COGEP. Para la verificación de los requisitos formales a los que se refiere el artículo citado, se puede acudir a varios artículos del COGEP, incluyendo los artículos 267, 268, 269, 270 (a partir del segundo párrafo) y 277.
19. Entonces, para determinar si existió una violación, o no, de la regla de trámite (*i.e.* el artículo 270 del COGEP), es necesario que esta Corte analice el auto impugnado de forma íntegra, y constate si la conjueza se pronunció únicamente sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso o, como alega la entidad accionante, también lo hizo sobre aspectos de la fundamentación que solamente podían ser analizados en la sentencia de casación.
20. De la revisión del auto impugnado se observa que, de forma preliminar, la conjueza establece la norma aplicable al análisis de admisibilidad del recurso de casación, señalando:

La competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación puesto a mi conocimiento, está determinada por el art. 201, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, reformado por la Disposición Reformatoria Segunda, número 4, en concordancia con la Disposición Final Segunda del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial (suplemento) n° 506 de 22 de mayo de 2015. Obra del expediente de casación la razón de sorteo de causas de 7 de septiembre de 2017.

21. En el análisis de admisibilidad del auto impugnado se determina que el “caso en que se funda el recurso de casación es impreciso”, ya que “textualmente la autoridad recurrente indica: ‘El presente recurso de casación se fundamenta en el art. 268, causal 5ta. del Código Orgánico General de Procesos, para luego referirse al caso 4 de casación y copiar su enunciado normativo’”. A su vez, se establece que:

⁷ *Ibid.*

[...] *en parte alguna del escrito recursivo llega a referirse a las normas invocadas como infringidas, sino que alude al principio constitucional de la seguridad jurídica y a los antecedentes del caso, así como a las actuaciones administrativas cumplidas.*

En la parte final de la breve exposición, asegura tan solo que en la sentencia ‘se omitió verificar el incumplimiento de las obligaciones de la compañía ya que únicamente se valoraron formalidades que nada tienen que ver con el control efectuado por el SENA’. En general, la impugnación ha sido planteada a modo de recurso de apelación, al no observar la formalidad, taxatividad y técnica inherentes a la casación.

22. Sobre la base de ello, la conjueza concluye que la “*fundamentación no reúne los requisitos del art. 267, número 4 del Código Orgánico General de Procesos*”.
23. De lo expuesto, esta Corte considera que la conjueza analizó el recurso de casación únicamente frente a los requisitos de admisibilidad previstos en el COGEP, siendo uno de estos el del numeral 4 del artículo 267 del COGEP que establece que el recurso debe contar con “[*l]a exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada*”.
24. Dado que la fundamentación a la que hace referencia la conjueza en el auto se refiere únicamente a aquella que es necesaria para verificar el cumplimiento del requisito de admisibilidad citado, esta Corte no encuentra que exista la violación de una norma de trámite y, con base en ello, tampoco existe una vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

4.2. ¿El auto que inadmitió el recurso de casación vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, al no explicar la pertinencia de la aplicación del COGEP?

25. El artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE determina que “*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*”. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, esta Corte señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica⁸.
26. Sobre la fundamentación normativa, esta Corte ha dicho que esta debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso⁹. Dado que el cargo planteado por la entidad accionante tiene relación con la fundamentación normativa, al alegarse que no se explicó la pertinencia de la aplicación del COGEP, esta Corte centrará su análisis en ello.
27. En el auto impugnado, previo al análisis de admisibilidad, la conjueza determinó que “[*e]n función del ámbito de validez temporal, para el examen formal y la*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ *Id.*, párr. 24.

correspondiente calificación del presente recurso, rige el Código Orgánico General de Procesos, en virtud de las Disposiciones Transitoria Primera y Final Segunda del mismo cuerpo legal". Sobre la base de ello, la conjuenza realizó el análisis de admisibilidad expuesto en los párrafos 19 y 21 *supra*, concluyendo que el recurso no cumple el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP.

28. Siendo así, esta Corte encuentra que la conjuenza no solo enunció la norma en la que se funda la decisión de inadmisión, sino que justificó por qué dicha norma era aplicable al momento de la emisión del auto impugnado, según lo establece el ordenamiento jurídico. En esa línea, sí existió una justificación sobre la pertinencia de la aplicación del COGEP para el análisis de admisibilidad del recurso de casación, existiendo fundamentación normativa. Por lo tanto, este Organismo verifica que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
29. Finalmente, esta Corte considera necesario advertir al SENA E que la mera inconformidad o desacuerdo con la decisión impugnada no es un argumento válido para que proceda la presente acción. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional y el planteamiento de esta acción no es un recurso que obligatoriamente deba agotarse por las entidades públicas, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales, caso contrario podría incurrirse en abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC¹⁰.

5. Decisión

30. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
- a. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 2902-17-EP.
 - b. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
31. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1960-17-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 21 y No. 1348-17-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 35 y 36.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

290217EP-50dae



Caso Nro. 2902-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 2964-17-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 2964-17-EP

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

SENTENCIA No. 2964-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si en el marco de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, las accionantes de una demanda de acción extraordinaria de protección tienen legitimación en la causa para presentar la misma, y si el auto que inadmitió el recurso de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación. La Corte rechaza una demanda al no existir legitimación y desestima la otra al no encontrar una vulneración de derechos constitucionales.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 19 de julio de 2016, la señora Gladys Laura Ramos Durán (la “actora”) inició un proceso civil por prescripción adquisitiva de dominio en contra de los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay (los “demandados”), propietarios de un bien adquirido mediante una compraventa de derechos y acciones hereditarios inscrita el 03 de agosto de 2015, por sus propios y personales derechos¹. El proceso se signó con el No. 09330-2016-00392.
2. El 15 de septiembre de 2016, los demandados contestaron la demanda y, a su vez, presentaron reconvencción a la parte actora por la reivindicación del bien inmueble materia de esta acción.

¹ A su demanda, la actora adjuntó una escritura de compra y venta de fecha 30 de julio de 2015, en la que consta como compradores de la totalidad de los derechos y acciones sobre el predio objeto de la controversia, los demandados (Fojas 10-14 primer cuerpo del expediente de primera instancia). Así mismo, adjuntó el certificado del Registro de la Propiedad de dicho predio (Fojas 49-50 vuelta primer cuerpo expediente de primera instancia), en el que también constan como compradores del mismo, los demandados. El 26 de julio y 5 de agosto de 2016, la Unidad Judicial solicitó a la actora que complete y aclare su demanda (fojas 54 y 61 del primer cuerpo del expediente de primera instancia), después de que esta dio cumplimiento a lo requerido, el 10 de agosto de 2016 la Unidad Judicial calificó la demanda interpuesta (foja 63 primer cuerpo del expediente de primera instancia), y se dispuso se cite a los demandados y al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán. Tras las citaciones realizadas, el 8 de septiembre de 2016 (foja 85 primer cuerpo del expediente de primera instancia) comparecieron al proceso la alcaldesa y el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán.

3. El 27 de marzo de 2017 el juez de la Unidad Judicial Civil, Inquilinato y Laboral del cantón Durán, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”), rechazó la demanda de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio y la reconvención planteada, por falta de prueba. Frente a esta decisión, tanto la parte actora, como la demandada interpusieron recursos de apelación.
4. El 19 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas aceptó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, reformó la sentencia venida en grado y en su lugar declaró con lugar la demanda de prescripción, expresando que la señora Gladys Laura Ramos Durán adquirió el dominio del bien inmueble.
5. Contra esta decisión judicial, el 3 de agosto de 2017, los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay interpusieron recurso extraordinario de casación.
6. El 23 de agosto de 2017, las señoras Deys Bárbara Alejandro Romero y Mercy Luisa Alejandro Romero intervinieron dentro del proceso judicial para manifestar ante la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que son herederas del bien inmueble objeto de la causa y que no fueron citadas dentro de la misma, por lo cual, solicitaron la nulidad de lo actuado.
7. El 18 de septiembre de 2017, el conjuer de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación planteado por los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay.
8. El 21 de septiembre de 2017, las señoras Deys Bárbara Alejandro Romero y Mercy Luisa Alejandro Romero intervinieron dentro del recurso de casación para alegar que al resolver el mismo, no se hizo referencia al pedido de nulidad efectuado ante la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Adicionalmente, la señora Mercy Luisa Alejandro Romero solicitó la ampliación del auto de inadmisión emitido por el conjuer de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
9. El 21 de septiembre de 2017, los demandados Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay solicitaron que se amplié, se aclare y se revoque el auto de inadmisión dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
10. El 3 de octubre de 2017 el conjuer de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia negó las solicitudes propuestas, considerando que:

(...) los y las Conjueres que pertenecemos a la Corte Nacional de Justicia, estamos en la obligación de reexaminar formalidades y requisitos de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso, emitiendo un auto resolutivo, el cual debe estar debidamente fundamentado, en cuya motivación se hará el análisis de los cuatro aspectos determinados en los Art. 267 y 268 del Código Orgánico General de Procesos

y declarará la admisión o inadmisión del recurso, es decir que el suscrito tiene competencia para revisar y constatar si el escrito que contiene el recurso de casación cumple o no con los requisitos formales para su viabilidad. Del recurso de casación analizado en la presente causa no ha cumplido en su totalidad con estos requisitos mínimos, tal y como se lo ha explicado de forma detallada y motivada en el auto de inadmisión, por lo que se niega las solicitudes de aclaración propuesta por improcedente.

11. Finalmente, el 20 de octubre de 2017, los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay (“**los accionantes**”) interpusieron acción extraordinaria de protección en contra del auto de 3 de octubre de 2017 que niega su solicitud de ampliación, y del auto de 21 de septiembre de 2017 que inadmite su recurso de casación. En la misma fecha, las señoras Mercy Luisa Alejandro Romero junto a Deys Bárbara Alejandro Romero (“**las accionantes**”) también interpusieron acción extraordinaria de protección en contra del auto de 3 de octubre de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

12. El 8 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite ambas demandas de acción extraordinaria de protección, signadas con el No. 2964-17-EP.
13. El 27 de febrero de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa No. 2964-17-EP, que correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
14. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó un nuevo sorteo, correspondiendo la sustanciación de la causa No. 2964-17-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
15. En auto de 8 de julio de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que, en el término de cinco días, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia presente su informe de descargo.

II. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

² Conformada por las entonces juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos y por el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

III. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

3.1.1 Demanda 1: de los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay

17. Los accionantes alegan la vulneración a sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en sus garantías del derecho a la defensa y motivación, y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República.
18. En cuanto a los autos de inadmisión del recurso de casación y la negativa del pedido de ampliación y aclaración de dichos autos, los accionantes arguyen que:

(...) no se compone de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, ya que NO SE ENCUENTRA BASADA EN NORMAS CONSTITUCIONALES PERTINENTES AL CASO, PARA SER PRECISO NO MENCIONA NINGUNA, haciendo, entre otras vulneraciones, inmotivado dicho auto impugnado (...) no observó la Constitución de la República en cuanto al debido proceso y Procedimiento; tampoco la jurisprudencia de este Organismo [Corte Constitucional] en lo que respecta a la falta de citación a quienes debieron ser demandados (herederos conocidos y desconocidos), e inclusive el propio Estado, TODOS LOS QUE NO HAN SIDO DEMANDADOS NI CITADOS A ESTE PROCESO; por lo que, el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y seguridad jurídica, se han quebrantado (...) (énfasis en el original).

19. Adicionalmente, alegan que:

(...) al referirse el señor Conjuez Nacional sobre asuntos de fondo, que competen solo al tribunal de la Corte de Casación, invade competencia ajena, violentando el procedimiento establecido en la Ley procesal y arrogándose una competencia que no posee legalmente, asunto que per se, vulnera el debido proceso volviendo sin valor o efecto jurídico el auto de inadmisión de nuestro recurso de casación, pues no tuteló nuestros derechos constitucionales como juez primario de derechos constitucionales, irrespetando la seguridad jurídica (...)

20. En cuanto a la Corte de Apelación o segunda instancia, los accionantes reiteran su alegación acerca de la falta de citación de los herederos, y que no se demandó al Gobierno Autónomo Descentralizado (“GAD”) de Durán por lo que la demanda se encontraba incompleta y debió ser archivada; y establecen que la Sala:

(...) al no pronunciarse DE OFICIO sobre la validez del proceso, cuando aquello es regla sine qua non y está dentro de sus obligaciones legales, lo cual hubiera permitido que este proceso se adapte a las exigencias del Estado constitucional de derechos y justicia en que vivimos (sic); todo lo cual lleva a que no se encuentre debidamente motivada la sentencia indicada ut supra. (...) Esto nos violentó el derecho a la tutela efectiva, seguridad jurídica y debido proceso, pues estamos ante un proceso sin valor alguno.

21. Acerca de la Unidad Judicial o primera instancia, los accionantes reiteran su alegación con respecto a la falta de citación de los herederos, lo cual arguyen debió haber sido subsanado por el juez de instancia de oficio solicitando se complete o aclare la demanda, y reiteraron que la demanda no cumplía con los requisitos mínimos establecidos en la legislación por lo que no observó el trámite propio del procedimiento, ya que, además, el GAD de Durán no constaba en la misma como demandado; y, afirman que:

(...) todo lo cual vuelve sin valor alguno e ineficacia jurídica o nulo todo lo actuado en este proceso civil ordinario de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio por violación a la tutela judicial, debido proceso, derecho a la defensa, seguridad jurídica, aplicación jerárquica de la Constitución de la República, y por la evidente falta de motivación de todas las resoluciones judiciales de todos los niveles.

22. Los accionantes solicitan que esta Corte acepte la acción planteada, que declare la vulneración de los derechos alegados, y que deje sin efecto todo lo actuado en el proceso desde el auto de calificación de la demanda.

3.1.2 Demanda 2: de las señoras Mercy Luisa Alejandro Romero y Deys Bárbara Alejandro Romero

23. Las accionantes alegan la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, y a la motivación.

24. Exponen que:

(...) la falta de enunciación de quienes debimos ser legítimos contradictores por nuestra calidad, y por tanto debimos ser demandados y citación (sic); pero, al no acontecer aquello, no pude contestar la demanda ni proponer excepciones, vulnerando el debido proceso, violentando mi derecho a defenderme, afectando gravemente la seguridad jurídica; situación en que quedaron también todos mis demás hermanos co-herederos; y, hasta el propio Estado ecuatoriano, interesado directo en la sucesión intestada.

25. Así mismo sostienen:

(...) la evidente falta de motivación de todas las resoluciones judiciales de todos los niveles, PUES LAS COMPARECIENTES NI ALGUNO DE LOS OTROS HEREDEROS (CONOCIDOS Y DESCONOCIDOS), NI EL PROPIO ESTADO POR MEDIO DEL PROCURADOR GENERAL, PUDIMOS EJERCER NUESTRO DERECHO A DEFENDERNOS (énfasis en el original).

26. Las accionantes solicitan a esta Corte que se acepte la acción propuesta, se declare la vulneración de los derechos alegados, y se deje sin efecto todo lo actuado en el proceso desde la calificación de la demanda, para que “*un nuevo Juez de primera instancia proceda conforme esta sentencia, y archive la causa*”.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

27. El 14 de julio de 2022, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo, en el cuál manifestó que:

(...) informo que el proceso signado con el No. 09330-2016-00392 fue tramitado y resuelto por el ex conjuer de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, doctor Carlos Teodoro Delgado Alonzo, quien en la actualidad ya no ostentan (sic) cargo alguno.

IV. Análisis constitucional

28. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional³.

4.1 Acerca de la demanda 1

29. En el caso *in examine*, esta Corte constata que, si bien los accionantes alegan como vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en sus garantías del derecho a la defensa y motivación, y seguridad jurídica; aun realizando un esfuerzo razonable⁴, este Organismo no encuentra argumentos completos con respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Así mismo, si bien los accionantes tan solo identifican como decisiones impugnadas a los autos emitidos por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmiten su recurso de casación y niegan su pedido de aclaración y ampliación, estos, también presentan argumentos con respecto a la sentencia de segunda instancia y el auto de calificación de la demanda en primera instancia. No obstante, para estas decisiones el argumento radica en una supuesta falta de citación a terceros, quienes, a consideración de los accionantes, debían ser parte del proceso. Sin embargo, como lo ha manifestado este Organismo en ocasiones anteriores, “(...) si se admitiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en una acción extraordinaria de protección, se podrían examinar vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional”; por tanto, esta Corte se abstendrá de pronunciarse sobre dicho cargo.
30. Por otro lado, con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte constata un argumento completo acerca de una supuesta extralimitación de competencias por parte del conjuer de la Corte Nacional, en el auto que inadmitió el recurso de casación de los accionantes, sin embargo, por el núcleo argumentativo del cargo y para un tratamiento adecuado de la base fáctica del

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21

caso, mediante el principio *iura novit curia*, se analizará a través de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE)⁵.

31. Finalmente, aun realizando un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra un argumento completo acerca de alguna vulneración de derechos constitucionales con respecto al auto de inadmisión del pedido de aclaración y ampliación en la instancia casacional, por lo que no se pronunciará acerca de esta decisión.

4.2 Acerca de la demanda 2

32. En el caso *in examine*, esta Corte constata que, si bien las accionantes alegan la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y a la motivación, e impugnan el auto que negó el pedido de ampliación y aclaración en la instancia casacional, aun realizando un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra un argumento completo con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sobre el cual pronunciarse. Sino que, esta Corte constata que las accionantes hacen referencia a distintas decisiones del proceso judicial, y todos los argumentos de la demanda se centran en una supuesta falta de citación a quienes a su criterio debían ser parte del proceso. Por lo que, con estos antecedentes, y a efectos de atender los cargos expuestos, la Corte analizará si las accionantes se encuentran legitimadas para plantear la presente acción extraordinaria de protección.

4.3 Planteamiento de problemas jurídicos

33. Como resultado, en cuanto a la alegación de las accionantes de la demanda 2, esta Corte analizará el siguiente problema jurídico: ¿Las accionantes se encuentran legitimadas para plantear la presente acción extraordinaria de protección?
34. Respecto de la alegación de la demanda 1 acerca de una supuesta extralimitación del conjuer que inadmitió el recurso de casación, la Corte Constitucional encuentra que para evitar la redundancia argumentativa y para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, se reconduce el análisis constitucional a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), y se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque el Conjuer se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?

¿Las accionantes se encuentran legitimadas para plantear la presente acción extraordinaria de protección?

35. La legitimación activa en la causa es una condición necesaria para la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la LOGJCC, “(l)a 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”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 14.

36. Esta Corte ha establecido dos escenarios para identificar la legitimación activa dentro de una acción extraordinaria de protección:

- i.** Si una persona –natural o jurídica– fue parte en el proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección. Su participación se evidencia del expediente procesal; y,
- ii.** Si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso. Esto puede ser verificado en fase de sustanciación.¹²

37. Además, la Corte deberá dilucidar las dudas sobre la legitimación activa cuando:

- i.** Por un lado, los argumentos del accionante se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, ya que, de lo contrario, se impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. Pero, además, para ser considerado como legitimado en la causa, debe otorgar razones a favor de dicha afirmación, pues son éstas las que ameritan ser examinadas en una acción extraordinaria de protección.
- ii.** Por otro lado, si es que alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría un estado de indefensión¹³.

38. Por lo tanto, corresponde a esta Corte analizar si las accionantes se encontraban legitimadas para plantear la presente acción extraordinaria de protección. Para hacerlo verificará lo siguiente:

- i.** Si es que los argumentos de las accionantes se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se les permitió ser parte del proceso de origen; y,
- ii.** Si es que alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho de las accionantes a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal.

Sobre si los argumentos de las accionantes se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se les permitió ser parte del proceso de origen

39. Del análisis de la demanda planteada por las accionantes, se desprende que en referencia al primer requisito para ser consideradas como legitimadas en la causa, es decir, del análisis de las razones por las cuales sus derechos fundamentales habrían sido vulnerados al no haberles permitido ser parte del proceso de origen, este Organismo evidencia que las accionantes afirman una falta de citación a sus personas, y a todos los presuntos herederos, que, a su parecer, debían ser citados en el proceso, y, por tanto, alegan la vulneración de sus derechos constitucionales. No obstante, esta Corte recuerda, como se afirmó en el párrafo 29 *ut supra*, que no podrá pronunciarse sobre la alegada vulneración de derechos a terceros, por lo que tan solo se centrará en la alegación con respecto a las dos accionantes.

Alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho de las accionantes a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal

40. El caso *in examine* se deriva de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio planteada por Gladys Laura Ramos Durán en contra de los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay. De la revisión integral del expediente se desprende que, los demandados Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay, fueron debidamente citados mediante boletas⁶, y comparecieron al proceso contestando a la demanda y presentando una reconvencción⁷.
41. Por otro lado, este Organismo constata que la actora, Gladys Laura Ramos Durán, adjuntó a su demanda una escritura de compra y venta de fecha 30 de julio de 2015⁸, en la que consta como compradores de derechos y acciones sobre el predio objeto de la controversia, los demandados; y, como vendedores, los herederos del mismo. Adicionalmente, adjuntó a su demanda el certificado del Registro de la Propiedad⁹, en donde también constan como compradores del predio objeto de la controversia los demandados; y, como vendedores los anteriores herederos del mismo, entre estos, incluidas las accionantes¹⁰ de la segunda demanda de acción extraordinaria de protección presentada en la causa.
42. En la sentencia No. 837-15-EP/20 (párrs. 52-54), la Corte Constitucional se pronunció sobre la importancia de la revisión del certificado del registrador de la propiedad dentro de los procesos de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. Así, la Corte estableció que el juez tenía la obligación de revisar “*el certificado de la propiedad con el fin de asegurarse que comparezcan todos los propietarios o quienes tienen derecho sobre el bien en discusión*”, pues “*solo así se podrá conformar la relación jurídica sustancial objeto de la demanda, es decir, la legitimatio ad causam*”. De ahí que, la revisión de dicho certificado por parte del juzgador permite que se conforme la relación jurídica sustancial objeto de la demanda -o *legitimatio ad causam*- y, con ello, que las partes de esta relación jurídica puedan ejercer sus derechos dentro del proceso.

⁶ Foja 63 del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

⁷ Fojas 171-189 segundo cuerpo expediente primera instancia.

⁸ Fojas 10-16 del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

⁹ Fojas 49-50 vuelta del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

¹⁰ Foja 56 del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

43. En el presente caso, de acuerdo con el certificado del Registro de la Propiedad que fue acompañado a la demanda de la actora, y que, a petición de la Unidad Judicial en auto de 26 de julio de 2016¹¹, fue presentado nuevamente¹²; el último movimiento registral referente al predio identificado con el No. 1.118.10.0.0.0.0.0 es una compraventa de derechos y acciones hereditarios inscrita el 03 de agosto de 2015, en la cual, como se señaló anteriormente, los demandados constan como los compradores. Es decir, de acuerdo con el certificado del registrador de la propiedad, Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay eran los propietarios del predio¹³.
44. En definitiva, dado que la demanda se dirigió contra quienes aparecían como titulares de dominio en el Registro de la Propiedad correspondiente, la Corte encuentra que las accionantes no eran ni debían ser parte del proceso. En sujeción a la sentencia No. 838-16-EP/21, esta Corte está impedida de realizar un pronunciamiento de fondo del presente caso, razón por la que considera se debe rechazar la acción extraordinaria de protección planteada, por improcedente.

¿Vulneró, el auto de inadmisión del recurso de casación, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque el Conjuetz se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?

45. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: “*Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*”.
46. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las *garantías impropias* no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso¹⁴.
47. Por otro lado, la Corte Constitucional ha enfatizado que la garantía de recurrir no es absoluta y posee una naturaleza estrictamente procesal y de configuración legislativa. De modo que, para la interposición de recursos es indispensable cumplir con las

¹¹ Foja 54 del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

¹² Fojas 55-56 vuelta del primer cuerpo del expediente de primera instancia.

¹³ Por otro lado, este Organismo también constata que, si bien la actora no incluyó en su demanda como demandado al GAD de Durán, en auto de 10 de agosto de 2016 (Foja 63 del primer cuerpo del expediente de primera instancia), la Unidad Judicial calificó la demanda interpuesta, y dispuso se cite a los demandados y al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán. Por lo que, tras las citaciones realizadas, el 8 de septiembre de 2016 comparecieron al proceso la alcaldesa y el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 27

formalidades establecidas en la ley, en tanto aquellas resulten constitucionalmente aceptables¹⁵.

48. En esa línea, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación. En lo pertinente a este caso, la *fase de admisión* consiste en que una conjueza o un conjuer de la Corte Nacional de Justicia verificará el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación¹⁶.
49. Los accionantes alegan que, en la fase de admisión, el conjuer analizó el fondo del recurso de casación en lugar de verificar el cumplimiento de los requisitos formales para calificar su inadmisión. Este Organismo, para determinar si se vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas constatará: (i) si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto a principio¹⁷.
50. Respecto a (i), esta Corte observa que los accionantes alegaron, en su recurso de casación, la causal primera del artículo 268 del COGEP. Frente a este cargo, el conjuer nacional determinó que no fue debidamente fundamentado, porque:

“(...) al momento de argumentar esta "falta de aplicación" dentro del caso "primero" en ningún momento señala la falta de aplicación de alguna noma (sic), ni mucho menos de las normas que ha señalado se han infringido ; lo que realiza es un extenso alegato, similar al de instancia, omitiendo considerar que éste recurso de casación es muy técnico, el cual se lo debe realizar con mucho detalle, argumentando única y exclusivamente como la falta de aplicación de las normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y que haya influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, situación jurídica que se ha omitido, por lo que el caso o causal invocada, no tiene sustento alguno ya que no existe razonamiento lógico jurídico que explique lo exige el tecnicismo de que ésa falta de aplicación de la norma en la sentencia, haya causado indefensión, o viciado el proceso, consecuentemente en la fundamentación el yerro debe ser analizando, reflejando el curso que sigue la trasgresión en su desarrollo, omisiones que no pueden ser suplidas por los Conjueres que conformamos la Corte Nacional de Justicia, porque nos encontramos vedados de realizar correcciones, o corregir errores en que ha caído nos recurrentes al momento de presentar el escrito que contiene el recurso de casación”.

51. Así mismo, la Sala estableció que:

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2354-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 29.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2543-16-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 19.

¹⁷ La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto a principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 26 y 30.

“A su vez, cabe hacer mención que las normas que se estima como infringida no guarda relación dentro de esta causal primera, ya que esta se trata cuando se haya viciado el proceso de nulidad insanable o se haya provocado indefensión, en ninguna parte de su argumentación expresa cual es el yerro cometido por los Jueces de Instancia, yerro que debe referirse única y exclusivamente a la nulidad del proceso; pues no solo basta mencionar o rezar una serie de normas, sino que estas se deben de justificar con la sentencia dictada por el Tribunal de Alzada, las normas infringidas, la causal y el vicio, para observa (sic) la nulidad o indefensión dentro del proceso.”

52. En consecuencia, la Sala inadmitió el recurso de casación, porque en el recurso interpuesto no se fundamentó de forma “*debida*” la causal primera del artículo 268 del COGEP, incumpliendo un requisito formal para que el recurso sea sustanciado.
53. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala no realizó un análisis de fondo del recurso de casación, únicamente verificó el cumplimiento de los requisitos formales que establece el artículo 268 del COGEP para la admisión del recurso de casación, normativa procesal que faculta a los conjuces nacionales a verificar, en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con fundamentación necesaria. Por lo tanto, no se violentó ninguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación.
54. Debido a que no se vulneró ninguna regla de trámite, tampoco hubo (ii) una afectación al debido proceso que acarree la violación de un precepto constitucional.
55. En consecuencia, en el auto impugnado no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Rechazar** la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2964-17-EP presentada por las señoras Mercy Luisa Alejandro Romero y Deys Bárbara Alejandro Romero.
2. **Desestimar** la demanda de acción extraordinaria de protección No. 2964-17-EP presentada por los señores Susan Melina Paz Paredes y Carlos Kimball Achong Pilay.
3. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3022-17-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 3022-17-EP

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

SENTENCIA No. 3022-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que expidió la sentencia de 6 de octubre de 2017, por no existir vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1. El 7 de octubre de 2016, Iván Alfredo Martínez Vásquez, representante legal de INCREMAR CIA. LTDA., presentó una demanda contenciosa administrativa subjetiva o de plena jurisdicción¹ en contra de la Contraloría General del Estado (CGE). En su demanda, impugnó la resolución No. 7737, de 14 de marzo de 2016, mediante la cual se determinó la responsabilidad civil por el valor de USD 39.000,00.
2. El 5 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito (Tribunal) aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución No. 7737 de 14 de marzo de 2016. La CGE interpuso recurso de aclaración.
3. El 22 de junio de 2017, el Tribunal negó el recurso de aclaración. La CGE interpuso recurso extraordinario de casación.
4. El 6 de octubre de 2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (Sala) rechazó el recurso y no casó la sentencia recurrida.
5. El 13 de noviembre de 2017, Yadira Natacha Torres Cárdenas, directora nacional de patrocinio, recaudación y coactivas de la CGE y delegada del contralor general del estado subrogante (entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 5 de junio de 2017 y de 6 de octubre de 2017.
6. El 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

¹ Proceso No. 17811-2016-01593. El actor impugnó la resolución No.7737 que confirma la glosa No.7522 de 18 de junio de 2010, que se impuso a partir del informe del examen especial No. DA1-006-2009 (DIRES-267-2009).

7. El 13 de junio de 2018, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
8. El 28 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
9. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
10. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de mayo de 2022 y solicitó el informe de descargo a la Sala.
11. El 27 de mayo de 2022, la Sala presentó su informe.
12. El 10 de noviembre de 2022, mediante providencia del juez sustanciador, se solicitó el informe de descargo al Tribunal.
13. El 25 de noviembre de 2022, el Tribunal presentó su informe.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

15. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), en las sentencias impugnadas.
16. Para sustentar las pretensiones en contra de la **sentencia de 5 de junio de 2017 dictada por el Tribunal**, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:

16.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que *“los Jueces del Tribunal, en ningún momento consideran el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades y deliberadamente omiten su aplicación en el ejercicio de razonamiento lógico para la motivación de la sentencia”*. Agrega que, no existe *“el análisis correspondiente ni la aplicación del artículo 17 del Reglamento sustitutivo de Responsabilidades, siendo que los operadores de*

justicia están obligados a aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin excepción."²

16.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señala que, en la sentencia, "*no se ha contado con todas las normas pertinentes aplicables al caso; menos aún, si no se ha desarrollado, ni observado en su integridad, las disposiciones complementarias que integran el ordenamiento jurídico, **ES DECIR CON LAS DISPOSICIONES CONCERNIENTES, LA DECISIÓN**, lo cual vulnera los derechos de la Contraloría General del Estado a obtener una decisión que cuente con todos los fundamentos de derecho que motiven la decisión*"³ (énfasis en el original).

17. Para sustentar las pretensiones en contra de la **sentencia de 6 de octubre de 2017 dictada por la Sala**, la entidad accionante expresa los siguientes cargos:

17.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, arguye que la Sala "*nuevamente se niega a la aplicación efectiva del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades y, peor aún, ni si quiera efectúa el análisis del mismo, pues de haber verificado que, en efecto, el artículo 17 del Reglamento, se encontraba vigente al momento de los hechos, habrían evidenciado que se configuró la figura de la interrupción de la caducidad debiendo, por lo tanto, sentenciar la inexistencia de la caducidad de las facultades de esta Entidad de Control para pronunciarse respecto de las actuaciones de la accionante.*"⁴

17.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, expone que la Sala omitió "*evaluar las demás causales invocadas por la Contraloría General del Estado en el recurso de casación interpuesto y que fueron admitidas por el Conjuez Nacional; hecho que ratificaron los señores Jueces al momento de la audiencia de casación, pues pese a las intervenciones de esta Entidad de Control, no se enfocaron en sustentar en el resto de causales que eran procedentes para anular la sentencia venida en grado, emitida por el Tribunal contencioso Administrativo de Quito y, se limitan a fallar sobre la caducidad [...]*"⁵ (énfasis en el original).

18. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda y se dejen sin efecto las sentencias impugnadas.

B. De los órganos jurisdiccionales accionados

² Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 6.

³ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 10.

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 9.

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección, foja 12.

19. La jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito realizó solamente un resumen de las actuaciones procesales en la causa No. 17811-2016-01593.⁶
20. Los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia indicaron que la sentencia expedida el 6 de octubre de 2017 se encuentra debidamente motivada, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan⁷.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁸. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁹.
22. Los cargos sintetizados en los párrafos 16.1 y 16.2 *supra* se centran en la falta de aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, respecto a la interrupción de la caducidad, frente al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría, que establece el plazo de caducidad. A este Organismo no le compete examinar, por medio de una acción extraordinaria de protección, las supuestas contradicciones entre normas infraconstitucionales, cuya competencia corresponde a la justicia ordinaria; por lo que, no es posible formular un problema jurídico. Por lo tanto, la sentencia del 5 de junio de 2017 dictada por el Tribunal no será analizada.
23. En relación al cargo sintetizado en el párrafo 17.1 *supra*, también se refiere a la falta de aplicación del artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades frente al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría, por lo que, al ser un asunto de mera legalidad como se expuso en el párrafo anterior, tampoco se puede formular un problema jurídico.
24. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 17.2 *supra*, se refiere a la falta de respuesta a los casos casacionales alegados por la entidad accionante, lo que habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). Este Organismo, identifica que la entidad accionante ofrece argumentos autónomos sobre la garantía

⁶ Paulina Salome Trujillo Velasco, jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, informe S/N de 18 de noviembre de 2022.

⁷ Patricio Secaira Durango, Iván Larco y Fabián Racines Garrido, jueces de la Sala Especializada Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informe S/N de 19 de mayo de 2022.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

de la motivación y, en consecuencia, reconduce el análisis¹⁰ a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), y formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber considerado todos los casos casacionales alegados por la Contraloría General del Estado?**

V. Resolución del problema jurídico

¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber considerado todos los casos casacionales alegados por la Contraloría General del Estado?

25. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal 1, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o 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”.
26. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencias¹¹.
27. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es aparente cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencias,¹² figura la *incongruencia*, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (*incongruencia frente a las partes*), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).
28. La entidad accionante alegó que la sentencia impugnada no consideró todos los casos casacionales alegados en su recurso de casación, específicamente los argumentos del caso segundo¹³. Por lo expuesto, corresponde a esta Corte verificar si existe un posible vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, por no darse respuesta a un argumento relevante de la entidad accionante.
29. Esta Corte observa que, la entidad accionante alegó los casos segundo y quinto del artículo 268 del COGEP invocados en su recurso de casación. En el **caso segundo** alegó la falta de motivación del acápite cuarto de la sentencia emitida por el Tribunal;

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrs. 122 y 134.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71, la Corte ha “*identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinerencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad*”.

¹³ COGEP, artículo 268.2, “*Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.*”

en el **caso quinto** alegó la errónea interpretación del artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹⁴.

30. Sin embargo, el conjuetz inadmitió el cargo por el caso segundo, sobre la falta de motivación en la sentencia del tribunal, porque no se había fundamentado. Así, afirmó *“la causal segunda [...] no ha sido desarrollada, por lo que su sola invocación no equivale a su argumentación conforme lo requerido por la técnica casacional. Motivos por los cuales se inadmite a trámite el recurso por esta causal segunda”*¹⁵ (énfasis añadido).
31. Es decir, que el recurso de casación solo fue admitido respecto del caso quinto. De este modo, el conjuetz expresó: *“Por cuanto se colige que se reúnen los requisitos que prevé el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos, se ADMITE a trámite el recurso de casación por el quinto caso [...]”*¹⁶ (énfasis añadido).
32. Por lo expuesto, la Sala no estaba obligada, ni le correspondía pronunciarse en sentencia sobre la causal segunda, así lo indicó:

*“El Conjuetz Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con providencia de 2 de agosto de 2017, admitió a trámite el recurso de casación interpuesto, únicamente respecto del caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos”*¹⁷.

33. Por lo que, solo debía pronunciarse sobre el **caso quinto**, sobre el cual la Sala delimitó el problema jurídico a resolver, realizó la transcripción textual de la parte pertinente de la sentencia emitida por el Tribunal e indicó que no cabe la suspensión de la caducidad por disposición reglamentaria, jerárquicamente inferior a la ley, así determinó que la potestad para determinar responsabilidades de los actos, comprendidos entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de mayo de 2007, había caducado¹⁸. Así, razonó:

*“La caducidad es una figura propia del derecho público que opera ipso jure por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, sin que quepan interrupciones en su decurso, y es declarable de oficio. Tomando en cuenta [...] el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado disponía que caduca la potestad [...] en cinco años [...] no cabe por medio del Reglamento Sustitutivo del Reglamento de Responsabilidades [...] se reforme [el artículo 71 LOCGE] suspendiendo el plazo de caducidad para determinar responsabilidades establecido en la Ley. [...] En consecuencia, la recurrente no ha demostrado que exista yerro en la sentencia”*¹⁹.

¹⁴ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 71, *“La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado [...] para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.”*

¹⁵ Auto de admisibilidad del recurso de casación.

¹⁶ Auto de admisibilidad del recurso de casación.

¹⁷ Sentencia emitida por la Sala, foja 2.

¹⁸ Sentencia emitida por la Sala, foja 4.

¹⁹ Sentencia emitida por la Sala, foja 4.

34. Este Organismo verifica que la Sala analizó el caso quinto alegado por la entidad accionante, porque fue el único admitido a trámite. La Sala explicó las razones por las que consideró que la sentencia del Tribunal no adolecía de los yerros acusados por la entidad accionante, y rechazó el recurso de casación. Por lo que, se evidencia que la Sala dio respuesta a todos los argumentos relevantes de la entidad accionante en el recurso de casación.
35. Por tanto, este Organismo verifica que la sentencia impugnada es congruente y, en consecuencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 3022-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 3022-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 3211-17-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 3211-17-EP

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

SENTENCIA No. 3211-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, que expidió el auto de 6 de noviembre de 2017, por no constatar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1. El 26 de mayo de 2014, Edwin Gerald Benavides Benavides presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). En su demanda, solicitó que se declare la nulidad y se ordene el archivo de la resolución No. SENAE-DNJ-2014-0159-RE de 28 de abril de 2014, que negó su recurso de revisión.¹
2. El 23 de noviembre de 2015, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil (Tribunal) aceptó la demanda y dejó sin efecto el acto impugnado². El SENAE formuló recurso de casación.
3. El 29 de enero de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (Sala) inadmitió el recurso de casación.
4. El 23 de febrero de 2016, Bella Denisse Rendón Vergara, directora nacional jurídica aduanera del SENAE, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 29 de enero de 2016.
5. El 20 de septiembre de 2017, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección³.

¹ Proceso No. 09502-2014-0057. Edwin Gerald Benavides Benavides señaló que importó efectos personales con su esposa, que el SENAE lo calificó como efectos tributables y emitió la resolución sancionadora No. SENAE-JSPA-2013-0020-RE, con que se impuso una multa por USD 8,723.70, equivalente a 10 veces el valor que supuestamente habría tratado de evadir en el registro aduanero.

² El Tribunal dejó sin valor legal la resolución No. SENAE-DNJ-2014-0159-RE, expedida el 28 de abril de 2014, por la Dirección Nacional Jurídica Aduanera del SENAE, que declaró sin lugar el recurso de revisión N.º 142-3013, así como el acto administrativo N.º SENAE-SZCA-2013-0401-PV, expedido el 3 de mayo de 2013 por la Subdirección de Carga Aérea.

³ Caso No. 0390-16-EP. Sentencia No. 316-17-SEP-CC. La Corte, como medidas de reparación, dispuso dejar sin efecto la decisión judicial de 29 de enero de 2016 y que, previo sorteo, otro conjuer conozca y resuelva el recurso de casación propuesto por el SENAE.

6. El 6 de noviembre de 2017, la conjuenza de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (conjuenza) inadmitió el recurso de casación propuesto por el SENAE⁴.
7. El 27 de noviembre de 2017, Mauro Alejandro Andino Alarcón, director general del SENAE (entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 6 de noviembre de 2017.
8. El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
9. El 14 de marzo de 2018, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
10. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de mayo de 2022 y solicitó que, en el término de 5 días, la conjuenza presente un informe de descargo.
13. El 30 de mayo de 2022, la Sala presentó su informe de descargo.

II. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

15. La entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías: del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), la defensa (art. 76.7.a CRE), la motivación (art. 76.7.1 CRE), y recurrir el fallo (art. 76.7.m CRE).

⁴ La Sala inadmitió el recurso de casación por no contener una fundamentación idónea.

16. Para sustentar las pretensiones en contra del auto de 6 de noviembre de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:

16.1 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, señala que la inadmisión de su recurso, por parte de la Sala, “*violentó el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el derecho del [SENAE]*”⁵.

16.2 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, sostiene que su recurso de casación fue inadmitido con una motivación “*superflua y escueta [...] ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presentó.*”⁶

16.3 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, señala que “[n]o se explica la pertinencia de la aplicación del artículo 8 inciso tercero de la Ley de Casación al escrito que contiene el recurso.”⁷

16.4 Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, afirma que interpuso su recurso de casación para corregir “*los errores de derecho del fallo recurrido*”⁸.

17. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda y que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

B. Del órgano jurisdiccional accionado

18. La Sala manifestó que el auto de inadmisión expuso los fundamentos que sustentó su decisión, y que la misma contiene una motivación suficiente⁹.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental¹⁰. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica¹¹.

⁵ Demanda acción extraordinaria de protección, foja 7.

⁶ Demanda acción extraordinaria de protección, foja 8.

⁷ Demanda acción extraordinaria de protección, foja 8.

⁸ Demanda acción extraordinaria de protección, foja 9.

⁹ José Dionicio Suing Nagua, presidente de la Sala Especializada Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, oficio No. 081-2022-JDSN-PSCT-CNJ de 25 de mayo de 2022.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

20. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 16.1 y 16.4 *supra*, la entidad accionante no ha ofrecido una argumentación completa, puesto que se ha limitado a enunciar la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y a recurrir el fallo, sin identificar un argumento concreto y una justificación jurídica respecto a cómo la Sala, a través del auto impugnado, habría violentado tales derechos. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico ni aun realizando un esfuerzo razonable¹².
21. En relación con los cargos resumidos en los párrafos 16.2 y 16.3 *supra*, esta Corte observa que la entidad accionante centra sus argumentos en la supuesta falta de motivación de la decisión judicial impugnada, y la falta de explicación sobre la pertinencia de la aplicación del artículo 8 inciso tercero de la Ley de Casación. Por tanto, para un tratamiento adecuado de los cargos esgrimidos por la entidad accionante, el análisis constitucional se realizará a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La conjuenza vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría fundamentado suficientemente la inadmisión del recurso de casación?**

V. Resolución del problema jurídico

¿La conjuenza vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría fundamentado suficientemente la inadmisión del recurso de casación?

22. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal 1, dispone que: “[n]o 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”.
23. Al respecto, este Organismo ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente¹³.
24. La Corte ha determinado que (i) “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹⁴
25. En este caso, la Corte observa que la conjuenza se pronunció sobre su competencia y antecedentes del recurso, con base en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), la resolución No. 06 de 25 de mayo de 2015, y la

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1 y 61.2.

naturaleza del recurso. A continuación, la conjuenza determinó que la ley aplicable para el examen formal del recurso de casación correspondía a la Ley de Casación; por lo que, con base en los artículos 2 y 5 *ibidem* procedió a establecer que el recurrente estaba legitimado para presentar el recurso, identificó cuál era la decisión recurrida, y verificó la oportunidad del recurso.

26. Así, en el considerando cuarto, la conjuenza individualizó cuáles eran las normas jurídicas que se consideraron como infringidas. Señaló que el recurso de casación se fundamentó en la causal segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación¹⁵ y procedió a analizar la fundamentación de las causales invocadas, con base en el artículo 6, número 4 de la Ley de Casación, además de los artículos de la ley procesal aplicable al caso, doctrina y la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia.
27. Adicionalmente, sobre la supuesta falta de explicación sobre la pertinencia del artículo 8 inciso tercero de la Ley de Casación, se debe anotar que esta norma prevé el trámite para la admisión del recurso de casación, la cual fue invocada por la conjuenza previo a declarar inadmisibile el recurso, al indicar que carecía de fundamentación. Así lo determinó:

“CALIFICACIÓN DEL RECURSO.- Con estas consideraciones, de conformidad con el art. 8 de la Ley de Casación codificada, califico de INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por la abogada Bella Denisse Rendón Vergara, directora nacional jurídica aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador [...] por cuanto la fundamentación presentada no permite un pronunciamiento de fondo por parte de la sala de casación.”¹⁶

28. Por lo expuesto, el auto contiene una fundamentación normativa suficiente, por cuanto la conjuenza explicó la pertinencia de las normas aplicables a la admisibilidad del recurso de casación.
29. Por otra parte, este Organismo ha establecido que, en la fase de admisibilidad de los recursos de casación, (ii) *“para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjuenza o conjuenz nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación.”¹⁷*
30. En el caso en análisis, se verifica que la conjuenza se refirió a la fundamentación del recurrente respecto de la **causal segunda**, sobre el vicio de errónea interpretación del art. 59 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

¹⁵ Ley de Casación, artículo 3, número 2 *“Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente”*, número 5 *“Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.”*

¹⁶ Corte Nacional de Justicia, auto de inadmisión, foja 13.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 298-17-EP/22, párr. 42.

(ERJAFE); aplicación indebida del art. 277 del Código Orgánico Tributario (COT); y, falta de aplicación de los arts. 143, 223 y 231 numeral 4 COT; arts. 213 y 216.a del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones(COPCI); art. 226 CRE; art. 346 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil (CPC); y precedentes de la Corte Nacional de Justicia. Además, la conjuenza puntualizó sobre la hipótesis que plantea el art. 3, numeral 2, de la Ley de Casación, y lo que supone el vicio alegado. Así, consideró que la entidad accionante no justificó la existencia de todas las condiciones previstas en dicha causal, y concluyó:

*“En la especie, se constata que la primera norma invocada por el casacionista es el art. 59 del [ERJAFE] [...] por lo que no es una norma adjetiva, al no regular el proceso procesal (sic), por lo que queda excluida de este análisis formal. El art. 213 del [COPCI] y el art. 216, letra a) del mismo cuerpo legal, están orientados a establecer la representación del [SENAE] y sus potestades [...] lo que torna a estas normas en materiales y no aptas para sustentar cargos al amparo de la causal segunda de casación. Respecto del art. 226 de la [CRE] contiene un precepto constitucional sustancial [...] por lo mismo resulta impertinente. El art. 143 [COT] prevé las causales para la procedencia de un recurso administrativo de revisión, lo que la convierte en una norma sustancial. [...] Con respecto de los precedentes jurisprudenciales [...] corresponde advertir inicialmente que la causal segunda no prevé que los precedentes jurisprudenciales obligatorios sean objeto de una infracción impugnabile por vía de casación [...] En consecuencia, la presente revisión continuará respecto de las normas que tienen carácter procesal, estas son: el art. 143 [COT]; art. 277 [COT]; art. 231 numeral 4 [COT]; art. 223; y, el art. 346 numeral 3 [CPC]. La autoridad aduanera no justifica ni alega que se haya opuesto a la pretendida causa de nulidad en el momento procesal oportuno [...] En suma, no basta a la existencia de un eventual vicio de procedimiento; en casación, es necesario además que el o la recurrente justifique la existencia de todas las condiciones previstas en la respectiva causal para que proceda la admisibilidad del cargo, lo cual no ha ocurrido en la especie”.*¹⁸

31. Por otro lado, se verifica que la conjuenza se refirió a la fundamentación del recurrente respecto de la **causal quinta**, sobre una sentencia que no contuviere los requisitos exigidos por la ley o que en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles. La conjuenza puntualizó la hipótesis que plantea el artículo 3, numeral 5, de la Ley de Casación, y lo que supone el vicio alegado. Además, consideró que la entidad accionante expone cargos encaminados a la inconformidad con la sentencia dictada. Así, determinó:

*“En consecuencia, la exposición presentada por la administración es equivocada pues, el vicio que consiste en ‘dar más de lo que se pide en la demanda’ (ultra petita) no puede ser reclamado al amparo de la causal quinta de casación, al tener causal específica, que es la cuarta. [...] Por lo demás, las razones dadas por la autoridad demandada revelan únicamente la inconformidad con la sentencia dictada”.*¹⁹

¹⁸ Corte Nacional de Justicia, auto de inadmisión, fojas 5 a la 10.

¹⁹ Corte Nacional de Justicia, auto de inadmisión, foja 10.

32. Por lo expuesto, el auto contiene una fundamentación fáctica suficiente sobre la configuración de las causales invocadas en el recurso de casación.
33. En consecuencia, la Corte observa, después del análisis realizado, que la conjuenza cumplió con el deber de realizar una fundamentación normativa y fáctica suficientes; por lo que, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
34. Finalmente, se recuerda al SENAE que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC²⁰.

VI. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 3211-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁰ En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia No. 1348-17-EP/21, párr. 35 y 36; sentencia No. 136-17-EP/21, párr. 26; sentencia No. 1441-17-EP/21, párr. 34.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 3211-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 9-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 9-18-EP

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

SENTENCIA No. 9-18-EP/23

Tema: El SENAЕ presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional desestima dicha acción, al verificar que no existe vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, pues la inadmisión de un recurso de casación que no cumple con los requisitos establecidos en la ley no genera un obstáculo irrazonable de acceso a la justicia.

I. Antecedentes Procesales

1. El 04 de marzo de 2009, Mario Ayala Guerra, en calidad de apoderado de la empresa GEOSERVICIOS S.A., (ahora SCHLUMBERGER DEL ECUADOR S.A.), presentó una demanda contenciosa tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (en adelante “SENAЕ”). La pretensión de la demanda consistió en impugnar la resolución No. GGN-GAJ-DRR-RE-0031 de 10 de enero de 2009, notificada el día 13 de enero del mismo año, dictada dentro del recurso de revisión No. 0031-2008¹. La causa fue signada con el No. 17505-2009- 26563.
2. El 09 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, dictó sentencia, aceptó la demanda, dejó sin efecto la resolución No. GGN-GAJ-DRR-RE-0031 de 10 de enero de 2009 y dispuso al SENAЕ la devolución de la suma de USD. 11.800,00. Frente a esta decisión el SENAЕ presentó recurso de casación.
3. A través de auto de 23 de noviembre de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.²

¹ En la parte pertinente de la demanda, la parte actora impugnó la resolución No. GGN-GAJ-DRR-RE-0031 de 10 de enero de 2009, mediante la cual el SENAЕ negó el reclamo de pago indebido de la suma de USD. 13.002,00 que se canceló por concepto de ejecución de la garantía aduanera 3312-01 que afianzaba los tributos aduaneros por la importación temporal de mercaderías, siendo que tales tributos ya fueron cancelados al momento de la nacionalización de las mercancías importadas en forma temporal, según señaló la compañía accionante.

² El conjuez adujo: “(...) el casacionista debió establecer por cada una de las normas la falta de aplicación, estableciendo que norma es la que debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarlas, argumentando sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta, determinando que norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia

4. El 21 de diciembre de 2017, el director general del SENA E presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación de 23 de noviembre de 2017, emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
5. En virtud del sorteo de 12 de enero de 2018, el conocimiento de la presente causa correspondió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, y fue admitida mediante auto de 20 de febrero de 2018. El 10 de febrero de 2022, a propósito de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
6. De conformidad con el sorteo de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.³
7. Mediante auto de 14 de diciembre de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes procesales que en el término de cinco (5) días presenten sus informes de descargo.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión del SENA E

9. La pretensión del SENA E consiste en que se admita su demanda de acción extraordinaria de protección, se retrotraiga el proceso al momento de la admisión del recurso de casación y se declare la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: **a)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), **b)** al debido proceso en la

de la decisión judicial para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por lo expuesto, este cargo no procede.”

³ En el sorteo de 17 de febrero de 2022 existió un error de digitación del número de esta causa, la que fue registrada como 019-18-EP. En sesión del Pleno del Organismo de 10 de marzo de 2022, se conoció el informe de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información contenido en el memorando No. CC-SGI-DNTC-2022-60 de 23 de febrero de 2022, mediante el cual se informó que en el proceso de validación manual del listado de causas en sustanciación, por un error involuntario se modificó el número de la causa 9-18-EP por 19-18-EP, lo que ocasionó que en el reporte de sorteos de la sesión de pleno de 17 de febrero de 2022, por un lapsus calami se hizo constar la causa No. 19-18-EP en lugar de la causa No. 9-18-EP que es la que estaba pendiente en estado de ser sorteada. En la misma sesión, el Pleno de la Corte Constitucional dispuso que: “(...) el número de la causa No. 19-18-EP sea corregido en el sistema automatizado de la Corte Constitucional por el número 9-18-EP, con la finalidad de que conste que la causa No. 9-18-EP fue sorteada y corresponde ser conocida por el Sr. Juez Jhoel Escudero Soliz”.

garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), y c) a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).

10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, transcribe el artículo 82 de la Constitución, cita la sentencia No. 014-10-SEP-CC de 11 de mayo del 2010, y señala: *“Se debe considerar que el Art. 151 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, vigente a esa fecha, es claro e indica que las garantías se deben ejecutarse (sic) cuando el sujeto pasivo no demuestra el cumplimiento de la formalidad, lo que sucedió en el presente caso, la administración aduanera ejecutó la garantía”*.
11. En cuanto al debido proceso, el accionante presenta su cargo sobre la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y al respecto transcribe el artículo 172 de la Constitución para concluir que: *“La inobservancia de la normativa aplicable en el ejercicio de la potestad jurisdiccional resulta claramente atentatoria a los derechos porque no se ve justificada dentro de ese marco garantista propugnado por la Constitución de la República vigente. Sin presentar mayor justificación el Conjuez dispuso la inadmisión del recurso de casación interpuesto.”*
12. Finalmente, sobre la tutela judicial efectiva, transcribe el artículo 75 de la Constitución y manifiesta: *“el auto de inadmisibilidad emitido por el Conjuez Dr. Rómulo Darío Velasteguí Enríquez, viola este derecho constitucional, porque, no ha permitido que, un tercero imparcial -Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia- resuelva sobre los vicios alegados dentro de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.”*

b. Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

13. En el informe de descargo presentado por el doctor José Suing, presidente de la Sala Especializada Contencioso Tributaria de la Corte Nacional de Justicia, se transcribe la *ratio decidendi* del auto de inadmisión del recurso de casación que ha sido impugnado, y en lo medular manifiesta que: *“[...] la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que sustenta su decisión, por lo que el auto de inadmisión de 23 de noviembre del 2017, las 12h58 presenta la motivación suficiente.”*

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

14. Esta Corte analizará la supuesta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), dado que el accionante afirma que el conjuez inadmitió el recurso de casación porque este no cumplió con los requisitos exigidos para su interposición, por lo que presuntamente se le ha impedido poner en conocimiento de los jueces de casación la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.
15. Respecto a los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), cabe

precisar que conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia No. 1967-14-EP/20, quien comparece como parte demandante en una acción extraordinaria de protección debe brindar una argumentación clara en la que presente una tesis o conclusión sobre los derechos vulnerados. De tal forma que, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica conforme a las exigencias de la acción extraordinaria de protección, debe ser posible dilucidar por qué considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente un derecho constitucional⁴, y, en el caso, los cargos expuestos por estos derechos únicamente refieren los artículos constitucionales en los que están contenidos, sin precisar con que acción u omisión el conjuer los ha violentado de forma directa e inmediata. Por ello, esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no encuentra materia alguna sobre la cual pronunciarse y no analizará estas presuntas vulneraciones⁵.

16. Para atender el cargo señalado en el párrafo 12, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿El auto por el cual el conjuer accionado inadmitió el recurso de casación presentado por el SENA E por falta de cumplimiento de requisitos previstos en el ordenamiento jurídico constituye un obstáculo irrazonable para acceder a la justicia?

17. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, debido a que el conjuer accionado declaró inadmisibile dicho recurso al no haber sido fundamentado de conformidad con las exigencias legales para el efecto.
18. El artículo 75 de la Constitución prevé *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”*
19. En varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Así, en la sentencia No. 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: *“i) el derecho al acceso a la*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18; Sentencia No. 1228-13-EP/20, de 21 de febrero de 2020, párr. 12. La sentencia No. 1967-14-EP/20 indica: *“(…) un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el ‘derecho violado’, en palabras del art. 62.1 de la LOGJCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art.62.1 de la LOGJCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGJCC).”*

⁵ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 21.

*administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.*⁶

20. El cargo que presenta la entidad accionante atañe al primer elemento, dado que, a decir del accionante, la inadmisión del recurso de casación le habría privado de acceder ante los jueces competentes para conocer sobre el fondo de los argumentos esgrimidos en el recurso de casación. Al respecto, la Corte ha señalado que *“únicamente el recurso de casación que supere esta fase permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas, sin que esto, por sí mismo, implique una afectación al acceso a la justicia. Así pues, este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva porque, si así fuese, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima”.*⁷

21. En el caso concreto, se verifica lo siguiente:

21.1 El recurso se fundamentó en la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación⁸, por falta de aplicación de los artículos 75 y 113 de la Ley Orgánica de Aduanas, 227 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 151 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduana.

21.2 El conjuer señaló que, al amparo de esta causal, el casacionista debe: a) determinar cuál es la norma a aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarlas; b) argumentar sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta; c) determinar cuál norma fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial; y, d) demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador.

21.3 Finalmente, el conjuer precisó que: *“ Se debe tener en cuenta que el escrito contentivo del recurso de casación es una verdadera demanda contra la sentencia y por tanto, debe ser planteado como una acción autónoma y autosuficiente; es decir, el vicio deber ser expuesto de manera que sea comprendido por la Sala de Casación sin necesidad de recurrir a pieza*

⁶ Ver también: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-12-EP/19, de 25 de septiembre de 2019, párr. 45

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 660-16-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 23; Sentencia No. 1808-15-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 23. En ese sentido, en el párrafo 30 de la sentencia No. 2335-17-EP/21 la Corte ha enfatizado la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, indicando que éste se configura por dos fases procesales *“(…) (i) la fase de admisión, a cargo de un conjuer de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y (ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis el acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión.”*

⁸ La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación (aplicable al caso) dispone: *"Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;"*

procesal alguna que no sea la sentencia, a efectos de corroborar los vicios alegados y no para suplir las omisiones en que incurre el impugnante, en ese sentido el casacionista debió establecer por cada una de las normas la falta de aplicación, estableciendo que norma (sic) es la que debe aplicarse a los hechos materia de la litis y que el juzgador dejó de aplicarlas, argumentando sobre las razones por las cuales se debía aplicar la norma propuesta, determinando que norma (sic) fue aplicada en lugar de aquella que da solución al problema jurídico materia de la decisión judicial para finalmente demostrar la incidencia o trascendencia del vicio en la decisión tomada por el juzgador. Por lo expuesto, este cargo no procede.”

22. En síntesis, el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuetz contenía un análisis de los yerros del casacionista en cuanto a la forma en que presentó su cargo, al amparo de la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación. Por tanto, el examen de admisibilidad del recurso de casación llevado a cabo por el conjuetz en cumplimiento de sus competencias, no supone una barrera que impida el conocimiento del mismo a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, más aún cuando de dicho examen se deriva que el casacionista no presentó sus cargos con los requisitos y en la forma que la causal invocada exige. Por lo tanto, esta Corte Constitucional no observa que la falta de fundamentación del recurso de casación por parte del SENA E y la consecuente declaratoria de inadmisibilidad vulneren el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE).
23. Finalmente, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha mencionado que la mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC⁹.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 9-18-EP
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 2780-17-EP/22, de 27 de enero de 2022, párrafo 30.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 0009-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 281-18-EP/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 281-18-EP

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

SENTENCIA No. 281-18-EP/23

Tema: El SENAЕ presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, la Corte Constitucional desestima dicha acción, al verificar que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, debido a que el conjuer no se extralimitó en la verificación de los requisitos de admisión del recurso de casación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 28 de junio de 2017, Jorge Arturo Cevallos Sánchez, en su calidad de gerente general de Exporsweet C.A., presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). La pretensión de la demanda consistió en impugnar la resolución No. SENAЕ-DDG-2017-0648-RE, señalando una cuantía de \$525,31¹. La causa fue signada con el No. 09501-2017-00395.
2. El 10 de noviembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, dictó sentencia, aceptó la demanda de impugnación y dejó sin efecto la resolución No. SENAЕ-DDG-2017-0648-RE.² Frente a esta decisión, el SENAЕ interpuso recurso de casación.
3. A través de auto de 19 de enero de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso por “(...) no haberse determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco haberse establecido la forma como [sic] se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal aquo (...)”.

¹ En la parte pertinente de la demanda, la parte actora impugnó la resolución No. SENAЕ-DDG-2017-0648-RE de 08 de junio de 2017 en la que se niega el reclamo administrativo de impugnación No. 086-2017.

² El Tribunal Distrital, en la parte respectiva de su sentencia indicó que “En las liquidaciones de tributos solo se indica el monto de los tributos parciales (...) y su totalización, pero no se hace referencia a la base imponible ni a la fuente de esa base imponible, y menos aún a las normas aplicables al caso, por lo que las liquidaciones, que son un acto administrativo de determinación tributaria, no tienen motivación alguna, y por tanto no son nulas; (...) En atención a la evidente nulidad de tales liquidaciones, es innecesario analizar la otra alegación del actor, referente a la inexistencia de un trámite en la determinación. (...) En virtud de los antecedentes expuestos (...) este Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario (...) resuelve **DECLARAR CON LUGAR LA DEMANDA** y por tanto la invalidez de la resolución impugnada y de las liquidaciones que fueron su antecedente (...).” (énfasis pertenece al texto original)

4. El 25 de enero de 2018, Antonio Enrique Avilés Sanmartín, en su calidad de director distrital del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “la entidad accionante o SENA E”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación de 19 de enero de 2018, emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.³
5. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa y solicitó el correspondiente informe de descargo mediante providencia de 25 de agosto de 2022.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión del SENA E

7. El SENA E solicita que se declare la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: **a)** tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), **b)** al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 núm. 7 lit. 1 CRE), y **c)** a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Adicionalmente solicita se dispongan las reparaciones que fueran del caso.
8. En referencia a la seguridad jurídica, manifiesta que “(...) *la Corte Nacional comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de las facultades que ella tenía sobre su decisión.*” Señala que “(...) *lo ÚNICO que debía revisar la Sala de Admisión, era si contenían los requisitos de forma o no, pero vemos como [sic] en el auto resolutorio analiza aspectos que no le corresponden (...).*”
9. Para justificar su cargo respecto a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante cita una definición de este Organismo indicando que “[l]a tutela judicial efectiva es imparcial, obviamente es consustancial

³ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por las exjuezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos, y el exjuez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto de 01 de marzo de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 281-18-EP. Mediante sorteo llevado a cabo el 14 de marzo de 2018 por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del caso a la exjueza constitucional Pamela Martínez Loayza, sin que se registre actuación alguna de su parte.

con actitud proba de los operadores de justicia, que deben enmarcar sus actuaciones a la aplicación del ordenamiento jurídico a cada casuística, particulares que no han sido observado [sic] por la ponencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.” Adicionalmente, señala que “[l]a Sala de la Corte Sala [sic] Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no considera nuestra argumentación, la cual es muy clara en determinar las falencias que tiene la sentencia a quo, en la cual se deja claro que solo se limita mencionar que no hay motivación en las resoluciones de la administración aduanera (...).” También, cita la sentencia No. 090-14-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional.

b. Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

10. El 01 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo, en el cual cita un fragmento del auto de 19 de enero de 2018 e indica que el conjuetz tenía competencia para pronunciarse sobre la admisión o inadmisión del recurso de casación interpuesto y que dicho auto se encuentra debidamente motivado.

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. Si bien la entidad accionante señala una presunta vulneración a la seguridad jurídica, este Organismo verifica que los cargos esgrimidos en la demanda se direccionan hacia una supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), dado que el accionante afirma que el conjuetz no limitó su actuación a verificar los requisitos formales del recurso, por lo que se excedió en sus facultades. Por lo tanto, la Corte Constitucional analizará la alegada vulneración a tal derecho.⁴
12. Respecto a las alegaciones referentes a los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), y al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76, núm. 7, lit. l) CRE), éstas son afirmaciones generales sobre los derechos, en los cuales el SENA E se limita a manifestar su inconformidad con la decisión tomada por el conjuetz al inadmitir el recurso de casación. Por lo tanto, esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no verifica una base fáctica ni una justificación jurídica que le permita encontrar un argumento mínimamente completo sobre el cual pronunciarse y, consecuentemente, no analizará estas presuntas vulneraciones⁵.
13. Para atender los cargos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

El auto emitido por el conjuetz accionado, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del SENA E porque no se limitó a verificar los requisitos del recurso de casación?

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 590-17-EP/22; No. 1784-17-EP/22, No. 2129-17-EP; No. 3392-17-EP/22.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 1967-14-EP/20, párrafo 21.

14. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el conjuetz accionado, al declarar inadmisibile el recurso de casación interpuesto, no se extralimitó en sus competencias, toda vez que verificó si el recurso de casación cumplió o no con los requisitos establecidos en el COGEP. Por ello, el conjuetz no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
15. El artículo 76.1 de la Constitución prevé *“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: (...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”*
16. Esta Corte ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia del debido proceso cuya inobservancia ocurre cuando: (i) se viole alguna regla de trámite, y (ii) se socave el principio del debido proceso.⁶
17. Asimismo, se ha destacado la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, indicando que éste se configura por dos fases procesales *“(...) (i) la fase de admisión, a cargo de un conjuetz de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y (ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis el [sic] acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión.”*⁷
18. En el caso concreto, el SENA E direcciona sus alegaciones a que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes porque el conjuetz nacional *“(...) comete un gran error al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Aduanera, esto en virtud del ejercicio que realizó la Sala de Admisión, en donde excedió de [sic] las facultades que ella tenía sobre su decisión”*, extralimitándose así, en sus competencias. Por otra parte, la Corte Nacional de Justicia, indicó que el auto impugnado se encuentra debidamente motivado y que el conjuetz lo emitió de acuerdo con sus competencias.
19. Así, en el presente caso, para determinar si el conjuetz accionado vulneró o no el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la Corte verificará, a continuación, si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 740-12-EP/20, de 16 de octubre de 2020, párrafo 27.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2543-16-EP/21, de 18 de agosto de 2021, párrafo 19. Ver también: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3345-17-EP/22, de 21 de septiembre de 2022, párrafo 17.

- 19.1** La entidad accionante fundamentó su recurso de casación en la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) e indicó que existe errónea interpretación de los artículos 175 y 195 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), y falta de aplicación del artículo 240 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Libro V del COPCI, artículos 68 y 316 del Código Tributario, artículo 30 de la Resolución No. SENA-E-DGN-2015-0775-RE y artículo 83 numeral 15 de la CRE.
- 19.2** Frente al cargo referente a la causal quinta del art. 268 del COGEP, el conjuer determinó que la entidad accionante “(...) *en la fundamentación de la causal no se ha delimitado que [sic] parte de lo alegado corresponde a la impugnación de la sentencia por errónea interpretación del artículo 175 y 195 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; que [sic] parte corresponde a la falta de aplicación del artículo 240 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Libro V del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; que [sic] parte hace referencia a la falta de aplicación de los artículos 68 y 316 del Código Tributario; que [sic] parte corresponde a la falta de aplicación del artículo 30 de la Resolución N° SENA-E-DGN-2015-0775.RE [sic]; y que [sic] parte corresponde a la fundamentación del cargo por falta de aplicación del artículo 83 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador. Con ello se incumple con la naturaleza y esencia del recurso de casación (...) por tanto, es obligación del recurrente precisar en forma clara y concreta los vicios que contenga la sentencia recurrida y fundamentarlos técnicamente **norma por norma**, no siendo procedente que en la fundamentación se entremezclen las causales o las normas consideradas como infringidas (...). En otros términos, el recurrente no puede presentar un alegato en el que se refiera a todas las normas considerados [sic] como infringidas en conjunto, sin hacer una distinción respecto a cada una de ellas, determinando con precisión el cómo, por qué y en qué forma se han infringido cada una de ellas, tomando en cuenta además que cada modo de infracción tiene características y condicionamientos diferentes (...).*”
- 20.** Por tanto, el conjuer accionado, luego de analizar el recurso de casación interpuesto por el SENA-E, lo declara inadmisibile, ya que éste no cumplió con el requisito de la fundamentación adecuada, como se indicó en los párrafos anteriores. En otras palabras, el auto impugnado no violentó regla alguna de trámite para inadmitir el recurso de casación (i), y, en consecuencia, tampoco hubo una afectación al debido proceso que acarree una afectación al debido proceso en cuanto principio.
- 21.** Así, esta Corte verifica que el conjuer accionado no sobrepasó las reglas de trámite que prevé la fase de admisión establecida en el COGEP. En consecuencia, se observa que las alegaciones presentadas por la entidad accionante se enfocan en el desacuerdo sobre la decisión de inadmisión de su recurso de casación interpuesto, lo cual, no constituye

un motivo suficiente para alegar una vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

22. Finalmente, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha mencionado que la mera inconformidad o desacuerdo con la decisión jurisdiccional impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. El planteamiento de esta acción no es obligatorio, a menos que exista una real vulneración a derechos constitucionales. Caso contrario podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.⁸ Por tal motivo, y dada la naturaleza del proceso de origen, se realiza un llamado de atención al SENA E.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección identificada con el No. 281-18-EP.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 2780-17-EP/22, de 27 de enero de 2022, párrafo 30.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 0281-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

JLEO/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

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

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.