EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2059-17-EP/22 En el Caso No. 2059-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 2059-17-EP 2

2438-17-EP/22 En el Caso No. 2438-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección..... 14

2442-17-EP/22 En el Caso No. 2442-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2442-17-EP 29

850-17-EP/22 En el Caso No. 850-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 850-17-EP..... 41

Año I - Nº 97 - 57 páginas
Quito, viernes 23 de septiembre de 2022

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2059-17-EP/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 29 de julio de 2022

CASO No. 2059-17-EP

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

SENTENCIA No. 2059-17-EP/22

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jacinto Mera Vela, director regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado, contra el auto de 15 de junio de 2017 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio Nº. 05335-2016-00830. La Corte Constitucional rechaza la demanda por no cumplir con el requisito de agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios.

I. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 2 de septiembre de 2016, el señor Freddy Ecuador Estrella Arias inició un juicio laboral por despido intempestivo[1] contra el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Maná ("**GAD La Maná**"). El proceso fue signado con el Nº. 05335-2016-00830.

2. En sentencia de 2 de diciembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón La Maná, provincia de Cotopaxi ("**jueza**"), resolvió aceptar parcialmente la demanda y dispuso que se pague a favor del actor el valor de USD 29 244.26[2]. Inconforme con la sentencia, **(i)** la Procuraduría General del Estado; **(ii)** el

[1] El señor Freddy Ecuador Estrella Arias en su demanda solicitó que se pague: (i) USD 44 580,00 por la indemnización prescrita en la cláusula décima del contrato colectivo suscrito entre el GAD Municipal de la Maná y el Sindicato de Obreros; (ii) USD 5 201,00 por la bonificación de despido intempestivo; (iii) USD 1 300,00 por el desahucio; (iv) USD 366 por el valor proporcional de la décima cuarta remuneración del periodo 2015-2016; (v) USD 526,29 por el valor proporcional de la décima tercera remuneración del periodo 2015-2016; (vi) USD 371,40 por las vacaciones del periodo 2015-2016; (vii) USD 891,56 de la última remuneración más el triple de recargo previsto en el artículo 94 del Código de Trabajo; y (viii) el pago de costas procesales y honorarios profesionales. La cuantía se fijó en USD 53 236,59.

[2] La jueza resolvió. – *"RUBROS QUE NO PROCEDEN. – No es procedente el pago de la última remuneración de los 9 días del mes de agosto de 2016 TODA VEZ QUE CON LA documentación de fs. 180,181 y 182 de los autos se demuestra cancelados los nueve días del mes de agosto. -LIQUIDACION. – Se procede a determinar lo que debe pagar la parte demandada: CONTRATO COLECTIVO: USD 21 644,00; DESPIDO INTEMPESTIVO: USD 5411,00; BONIFICACION DESAHUCIO: USD 1159,00; DECIMO TERCER SUELDO: USD 534,66; PROPORCIONAL DECIMO CUARTO SUELDO: USD 131,15; VACACIONES: USD 363,93. LIQUIDACION TOTAL: VEINTE Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO DOLARES CON VEINTE Y SEIS CENTAVOS."*

GAD La Maná; y **(iii)** el señor Freddy Ecuador Estrella Arias interpusieron recursos de apelación, cada uno por su parte.

3. En auto de 10 de enero de 2017, la jueza resolvió inadmitir los recursos de apelación interpuestos por las siguientes razones: **i)** respecto al recurso de la Procuraduría General del Estado resolvió no atenderlo en virtud de que, el mismo no fue interpuesto de forma oral en la audiencia, lo cual incumplió lo dispuesto en artículo 256 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"); **(ii)** en cuanto al recurso de apelación del GAD La Maná resolvió inadmitirlo por haber sido presentado de forma extemporánea [3]; y, **(iii)** en referencia al recurso del señor Freddy Ecuador Estrella Arias resolvió negarlo por no contener una fundamentación conforme al artículo 259 del COGEP[4].

4. No obstante, la jueza señaló que, de conformidad con el segundo inciso del artículo 256 del COGEP *"las sentencias adversas al sector público se elevaran en consulta a la respectiva Corte Provincial, aunque las partes no recurran* […]. *En la consulta se procederá como la apelación."*

5. En contra de la decisión referida, la Procuraduría General del Estado y el GAD La Maná interpusieron recurso de hecho, cada uno por su parte. En auto de 18 de enero de 2017, la jueza resolvió negar los recursos por improcedentes.[5]

6. En absolución a la consulta, el 8 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, resolvió confirmar la sentencia subida en grado y dispuso el pago de USD 28 477, 26 a favor del señor Freddy Ecuador Estrella Arias.

7. El 22 de marzo de 2017, la Procuraduría General del Estado y el GAD La Maná interpusieron recursos de casación en contra de la sentencia de 8 de marzo de 2017, cada uno por su parte. Mediante auto de 11 de mayo de 2017, el conjuez de la Sala

---

[3] En la decisión se señaló que: *"de la revisión del proceso se desprende que el escrito de apelación presentado por el demandado ha sido presentado según la razón de ingreso efectuado por el técnico de ventanilla con fecha viernes dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, a las diecisiete horas y trece minutos, es decir fuera del término legal que tenían para hacerlo conforme las disposiciones legales antes indicadas, por lo que el mismo se lo tiene como no presentado* […]*".*

[4] En relación al recurso del señor Freddy Ecuador Estrella Arias la jueza informó que: *"En cuanto al escrito presentado por la parte actora carece de todo fundamento ya que el mismo se constriñe a realizar críticas de la forma general a los fundamentos esgrimidos en la sentencia dictada en la presente causa, citando autores, haciendo una mención de los principios que rigen el derecho laboral desde inicios de la Guerra Mundial, sin que los mismos estén apegados a la dictada resolución, por lo que no da cumplimiento a lo que determina el artículo 257 del Código Orgánico General de Procesos* […]"

[5] La jueza señaló que: *"Lo solicitado por parte de la Procuraduría General del Estado se niega por improcedente debido a que no comparecieron a la audiencia única dentro de este proceso, conforme reza del magnético y del acta resumen del proceso, por tanto, no presentó recurso de apelación alguno y al no haberlo realizado no puede presentar el recurso de hecho conforme lo dispone el Art. 279 numeral 2 del COGEP. Atendiendo el escrito presentado por parte de los señores Alcalde y Procurador Judicial del GAD La Maná se niega por extemporánea toda vez que se interpone fuera del término establecido en el artículo 280 del COGEP, por haberse elevado en consulta el presente proceso mediante auto de fecha martes 10 de enero del 2017, por lo tanto, remítase la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi* […]*"*

Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala**"), admitió a trámite los recursos interpuestos.

8. En auto de 15 de junio de 2017, los señores Merck Benavides Benalcázar, Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia y Rosa Elena Álvarez Ulloa, jueces de la Sala, resolvieron que los recursos fueron indebidamente interpuestos e ilegalmente concedidos en razón de que:

> *Los recurrentes no se encontraban legitimados para proponer los recursos de casación en virtud de que, no cumplieron con el requisito de haber apelado de la sentencia o auto o haberse adherido a la apelación de la otra parte cuando la resolución del tribunal ad quem sea totalmente confirmatoria de la expedida en primer nivel. No obstante, fueron admitidos a trámite en inobservancia del artículo 277 del COGEP.*

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

9. El 13 de julio de 2017, el señor Jacinto Mera Vela, director regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado ("**entidad accionante**"), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto de 15 de junio de 2017 dictado por los jueces de la Sala.

10. En la Corte Constitucional, la causa fue signada con el Nº. 2059-17-EP y fue admitida en auto de 11 de enero de 2018.

11. El 31 de enero de 2018, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, representante de la Procuraduría General del Estado, señaló casilla física para notificaciones.

12. Tras una nueva conformación de este Organismo, en sesión ordinaria del Pleno, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

13. El 16 de marzo de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a los jueces de la Sala para que presenten su informe de descargo.

14. En escritos de 18 de marzo de 2021, la señora Leonor Holguín Bucheli, directora regional de Chimborazo y el señor Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, respectivamente, señalaron correos electrónicas para notificaciones.

II. Competencia

15. De conformidad con los artículos 94, 436 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

16. La entidad accionante alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa, a la motivación y a recurrir del fallo o resolución.

17. Al respecto, la entidad accionante realizó un recuento de los antecedentes procesales de la causa y en atención a la presunta violación a las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y contar con el tiempo y los medios adecuados para su ejercicio, indicó que:

> *Los jueces de la Corte Nacional de Justicia al momento en que les correspondió el conocimiento y resolución de la causa, incurrieron en una interpretación literal y exegética de la norma -artículo 256 del COGEP- y no la armonizaron con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, imposibilitando de la defensa del Estado.*

18. Asimismo, la entidad accionante señaló que, los jueces de la Sala no evaluaron la disposición de los artículos 250 y 255 del COGEP puesto que:

> *La Procuraduría General del Estado está habilitada para impugnar a más de las partes intervinientes. Debe entenderse el alcance de esta norma como la potestad o facultad que tiene el Estado a través de mi representada a ejercer su facultad impugnadora en todos los procesos que tengan relación con sus intereses patrimoniales, sin necesidad de que sea parte procesal o cualquier otra ritualidad forma.*

19. Por otro lado, la entidad accionante para fundamentar la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación realizó un breve resumen de lo expuesto en su recurso de casación y recalcó que:

> *El auto objetado nada indica simplemente se presenta un análisis descontextualizado del Art. 256 del* [COGEP] *en el que se da prioridad a la manera de interponer el recurso de apelación de forma oral como dicta esta norma y no lo integra con la prerrogativa que el articulo 250 ibídem confiere a la Procuraduría General del Estado a recurrir de cualquier providencia judicial en las que se ve inmerso el Estado o sus organismos públicos; tampoco toman en cuenta* […] *en su conjunto el Articulo 76 numeral 7 literales a) b) c) y m) de la Constitución de la República* […].

20. En el mismo orden de ideas, la entidad accionante señaló que a pesar de que, en su recurso señalaron "*la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios, errónea interpretación e indebida aplicación de normas de derecho sustantivo,* […] *no se hace mención de estos cargos* […]*.*"

21. En cuanto a la garantía de recurrir, la entidad accionante mencionó que "*los jueces hacen un examen diminuto del artículo 256 del* [COGEP] *evitando considerar el inciso*

segundo […]. *Además, se evidencia que el auto impugnado se deja sin piso el auto de admisión dictado por el Conjuez* […]*".*

22. Además, la entidad accionante esgrimió la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, bajo el siguiente argumento:

> […] *Una y otra vez se nos ha negado los recursos permitidos por la ley para defender nuestras posiciones jurídicas y además éstas negativas que nacen desde la primera instancia se ratifican absurdamente por la Corte Nacional de Justicia*. […] *De esta manera no se obtuvo una tutela efectiva*.

23. Finalmente, la entidad accionante refirió que, en la fase de sustanciación *"se utilizó argumentos generales, impertinentes y carentes de lógica, para inadmitir el recurso de casación".*

24. Bajo estas consideraciones, solicitó: **(i)** que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales; **(ii)** que se acepte la acción extraordinaria de protección; y, **(iii)** que se deje sin efecto la sentencia de 8 de marzo de 2017 y los autos de 10 de enero y 15 de junio de 2017.

3.2. De la parte accionada

25. A pesar de que mediante providencia de 16 de marzo de 2021 se corrió traslado de la demanda a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se deja constancia que hasta el momento no ha dado respuesta.[6]

IV. Análisis constitucional

26. Según el artículo 94 de la CRE, antes de presentar una acción extraordinaria de protección, los accionantes deben agotar oportunamente los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Esto, a menos que los medios de impugnación previstos en la justicia ordinaria sean inadecuados e ineficaces, o que la falta de su interposición no se deba a la negligencia del titular de los derechos constitucionales vulnerados.

27. De conformidad con el precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia Nº. 1944-12-EP/19, el agotamiento de medios de impugnación por parte de los accionantes es un requisito de especial relevancia que procura un equilibrio entre la actuación de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, porque permite a la jurisdicción ordinaria: (i) precautelar los derechos de las partes procesales y (ii) corregir los yerros que otros operadores pudieron haber cometido.[7]

---

[6] Los jueces de la Sala fueron notificados el 16 de marzo de 2021 mediante oficio Nº. CC-JPH-2021-054 enviado a través de la ventanilla virtual del Consejo de la Judicatura, conforme se desprende de la fs. 30 del expediente constitucional.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1944-12-EP/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 34.

28. Debido a la importancia de este requisito, la Corte Constitucional, en la sentencia previamente mencionada, ha señalado que:

> *Si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio,* ***que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso;*** *salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.*[8] (Énfasis añadido)

29. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la entidad accionante, corresponde verificar si ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, si ha demostrado que tales recursos eran ineficaces o que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.

30. En el caso *sub judice*, se observa que, la entidad accionante en el acápite 3 de su demanda señaló que:

> *El auto impugnado se dictó luego del examen de admisibilidad del recurso de casación* […]. *Por la naturaleza del acto jurisdiccional impugnado, no existe en el ordenamiento jurídico otro recurso, ordinario o extraordinario, que se pueda interponer para reparar la violación de derechos ocasionada en contra de mi representada.*

31. En este contexto, la sentencia emitida el 2 de diciembre de 2016 por la jueza, fue impugnada por la entidad accionante el 14 de diciembre de 2016 a través de la interposición escrita del recurso de apelación.

32. No obstante, la jueza mediante auto de 10 de enero de 2017, resolvió no conceder el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante, en virtud de que:

> *El recurso de apelación procede contra las sentencias y autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso.* ***Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia".*** […] ***Dentro del presente caso tanto la parte demandada como la actora conforme el magnético de la grabación de la audiencia que obra a fs. 85 del proceso, ninguna de las partes procesales interpuso el Recurso de Apelación dentro de la Audiencia Única*** *conforme así lo determina la normativa legal vigente* […]. (Énfasis añadido)

33. Si bien, la entidad accionante pretendió impugnar la sentencia de primera instancia a través de la interposición escrita de su recurso de apelación, lo hizo sin cumplir con el requisito de procedencia establecido en el artículo 256 del COGEP[9], a saber: *"El recurso de apelación* […] *se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia".*

---

[8] *Ibíd*. párr. 40 y 41.
[9] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial 309, 21-VIII-2018. Artículo 256.

34. De ahí que, la sentencia de primera instancia dictada el 2 de diciembre de 2016 se ejecutorió una vez que, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi resolvió la consulta elevada por el juez *A quo*.

35. En este orden de ideas, es preciso recalcar que, la institución jurídica de la consulta *"no constituye un mecanismo de impugnación, puesto que, al ser una obligación normativa establecida por el legislador, nadie la interpone"*[10], y su objetivo se circunscribe exclusivamente a revisar si la decisión de instancia inferior cumplió con los parámetros establecidos en la normativa aplicable al caso a fin de salvaguardar los intereses del Estado.

36. Bajo los argumentos expuestos, esta Corte considera que, si bien existió una consulta iniciada de oficio y resuelta por una de las Salas de la Corte Provincial -segunda instancia-, esta no puede subsanar la inadecuada interposición del recurso de apelación por parte de la entidad accionante, de modo que, no se considera como un agotamiento del recurso en mención.

37. En este marco, la interposición del recurso de apelación sin considerar los requisitos establecidos en la normativa aplicable al caso -COGEP[11]- ocasionó que este recurso se tenga como no agotado y por ende su negligente interposición no permite que la entidad accionante pueda beneficiarse de una sentencia que fue resultado de una actuación de oficio de la jueza de la Unidad Judicial.

38. Así, se evidencia que la entidad accionante no actuó diligentemente en la defensa de sus intereses por interponer el recurso de apelación sin observar el procedimiento establecido en el artículo 256 del COGEP; y en segundo lugar, por interponer el recurso de casación sin considerar el requisito de legitimación establecido en el artículo 277 *ibídem*, el cual dispone expresamente que *"no podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte* […]".

39. En este sentido, el agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del tiempo concedido y en estricta observancia del procedimiento es obligación y responsabilidad de las partes procesales. En consecuencia, pese a que la presente acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite, se verifica que se agotó el recurso de apelación de forma negligente y por consiguiente el de casación. De modo que, ante la negligencia atribuible exclusivamente a la entidad accionante, esta Corte no puede suplir a las instancias ordinarias y pronunciarse sin que se haya cumplido previamente con el requisito de agotar todos los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico.

---

[10] Hernando Devis Echandía. *Compendio de Derecho Procesal*. Editorial Jurídica DIKE, Caracas: 1994, pág. 571.
[11] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial 309, 21-VIII-2018. Artículo 256.

40. Por lo que, en aplicación de la excepción a la preclusión contenida en la sentencia N°.1944-12-EP/19, el Pleno de esta Corte Constitucional se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección **Nº. 2059-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de viernes 29 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 2059-17-EP/22

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulamos nuestro voto salvado respecto de la sentencia No. 2059-17-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del viernes 29 de julio de 2022.

2. La sentencia No. 2059-17-EP/22, rechazó la acción por considerar que la entidad accionante no agotó los recursos de apelación y casación. En particular, el voto de mayoría determinó que:

> […] *si bien existió una consulta iniciada de oficio y resuelta por la Sala Provincial -segunda instancia-, esta no puede subsanar la inadecuada interposición del recurso de apelación por parte de la entidad accionante, de modo que, no se considera como un agotamiento del recurso en mención.*
>
> *En este marco, la interposición del recurso de apelación sin considerar los requisitos establecidos en la normativa aplicable al caso -COGEP- ocasionó que este recurso se tenga como no agotado y por ende su negligente interposición no permite que la entidad accionante pueda beneficiarse de una sentencia que fue resultado de una actuación de oficio de la jueza de la Unidad Judicial.*
>
> *Así, se evidencia que la entidad accionante no actuó diligentemente en la defensa de sus intereses por interponer el recurso de apelación sin observar el procedimiento establecido en el artículo 256 del COGEP; y en segundo lugar, por interponer el recurso de casación sin considerar el requisito de legitimación. […] De modo que, ante la negligencia atribuible exclusivamente a la entidad accionante, esta Corte no puede suplir a las instancias ordinarias y pronunciarse sin que se haya cumplido previamente con el requisito de agotar todos los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico.*

3. En la sentencia se concluye que la entidad accionante agotó de manera negligente los recursos de apelación y casación. Respecto del recurso de apelación, el voto de mayoría consideró que la consulta de oficio por parte de los jueces de segunda instancia no subsanó la interposición inadecuada del recurso de apelación por parte de la entidad accionante[1] y, respecto del recurso de casación, el voto de mayoría razonó que este fue inadmitido por falta de legitimación, en razón de que la entidad accionante no habría interpuesto el recurso de apelación[2].

[1] El recurso de apelación de la entidad accionante fue rechazado por no haber sido interpuesto de manera oral en la audiencia.

[2] El artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos establece que el recurso de casación no puede ser interpuesto por parte de "*quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución de la o del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquella*".

4. Coincidimos con el voto de mayoría en cuanto a la relevancia de exigir el agotamiento de los recursos adecuados y eficaces, pues ello *permite que sea la jurisdicción ordinaria, a través de los métodos recursivos, la que precautele los derechos de las partes procesales y corrija los yerros cometidos en el proceso. Sin embargo, discrepamos respetuosamente del voto de mayoría por cuanto en nuestra opinión, para rechazar una acción extraordinaria de protección con fundamento en la falta de agotamiento de recursos, es necesario identificar si existen recursos a ser agotados respecto de la decisión judicial impugnada*. En el caso que nos ocupa, la decisión judicial impugnada corresponde al auto de inadmisión del recurso de casación, que fue rechazado por falta de legitimación, debido a que la entidad accionante no habría interpuesto recurso de apelación.

5. Contra la decisión judicial impugnada, al momento de los hechos, la legislación procesal aplicable al caso (Código Orgánico General de Procesos) no contemplaba recurso alguno. Por lo tanto, no existía recurso que agotar respecto del auto inadmisión del recurso de casación, materia de esta acción extraordinaria de protección. Distinto habría sido si las decisiones judiciales impugnadas hubiesen sido las sentencias de primera y segunda instancia, en cuyo caso, hubiese correspondido verificar si se agotaron los recursos de apelación y casación, respectivamente. En consecuencia, nos apartamos respetuosamente del voto de mayoría por considerar que, respecto del auto de inadmisión del recurso de casación impugnado, no existían recursos a ser agotados.

6. Adicionalmente, no podemos dejar de observar que, incluso si hubiese sido la sentencia de segunda instancia el objeto de la acción, de conformidad con el artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC[3], el voto de mayoría debía verificar si se agotaron o no los recursos, mas no si estos fueron agotados de forma negligente, en razón del incumplimiento de requisitos[4].

7. En el presente caso, el recurso de casación fue inadmitido por falta de legitimación, y no por haber sido presentado fuera del término legal, es decir, la entidad accionante sí agotó el recurso de casación. Al respecto, consideramos pertinente enfatizar que para determinar si un recurso se considera agotado, la Corte debe limitarse a constatar que haya sido debidamente interpuesto dentro del término legal, mas no le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de otros requisitos establecidos para la procedencia del recurso.

8. Así como no le corresponde a la Corte Constitucional verificar si en un recurso de casación se cumplió con los requisitos de fundamentación de las causales, tampoco le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de otros requisitos del recurso, como lo hace el voto de mayoría respecto del requisito de legitimación. Entrar en el análisis relativo al cumplimiento de requisitos del recurso de apelación o de

[3] El artículo 61 numeral 3 de la LOGJCC prescribe que la demanda de acción extraordinaria de protección debe contener la demostración de "*haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado*". Estimamos que este artículo permite

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1356-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, No. 1645-11-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, No. 1779-15-EP de 14 de octubre de 2020.

casación, convertiría a la Corte Constitucional en una nueva instancia, desnaturalizando la acción extraordinaria de protección. De ahí que la acción no debió ser rechazada por falta de agotamiento de recursos, sino que correspondía entrar al análisis del auto impugnado con base en los fundamentos de la demanda.

9. Por las razones expuestas, de manera respetuosa, nos apartamos de la decisión a través de la cual la Corte Constitucional en la sentencia No. 2059-17-EP/22 rechaza la demanda por considerar que en el caso objeto de análisis existió falta de agotamiento de recursos.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.08.09 14:29:00 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE LOZADA

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, y del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2059-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 13:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

205917EP-4947a

Caso Nro. 2059-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día miércoles diecisiete de agosto de dos mil veintidós por el presidente de la Corte Constitucional; y el voto salvado conjunto, el día martes nueve de agosto de dos mil veintidós por las juezas y juez constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado, y el día martes dieciséis de agosto de dos mil veintidós por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.-
Lo certifico.-

Documento firmado electrónicamente.

AÍDA SOLEDAD GARCÍA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2438-17-EP/22
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 29 de julio de 2022

CASO No. 2438-17-EP

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

SENTENCIA No. 2438-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía NIRSA S.A en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, por considerar que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación ni a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. El 6 de mayo de 2014, Cynthia Catalina Yon Cheing ("Cynthia Yon") presentó una demanda por haberes e indemnizaciones laborales en contra de Julio Augusto Aguirre Román y Roberto Andrés Aguirre Román, representantes legales de la compañía Negocios Industriales Real NIRSA S.A. ("compañía NIRSA S.A.").[1] Solicitó que se ordene el pago del rubro correspondiente al *"fondo global de jubilación o pensiones jubilares capitalizadas"* por el valor USD$ 151.308,93.[2]

2. El 2 de febrero de 2015, la Unidad Judicial de Trabajo de Florida, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (en adelante "Unidad Judicial"), aceptó parcialmente la demanda; fijó como pensión de jubilación patronal mensual el valor de USD$ 279,84;

[1] Proceso signado con el No. 09353-2014-0322.
[2] La actora señaló que *"[e]l 31 de diciembre de 2013, fui despedida intempestivamente de mi trabajo, por ende, dejé de prestar mis servicios lícitos y personales, es decir, que laboré de manera ininterrumpida por espacio de 22 años, ocho meses, diez días, como lo acredito con el acta de finiquito que acompaño"*. Indicó que el valor que demanda por concepto del Fondo Global de Jubilación o Pensiones Jubilares Capitalizadas de conformidad con la regla tercera del artículo 216 del Código del Trabajo es de USD$ 151.308,93. Manifestó que *"de conformidad con lo establecido en el séptimo inciso del Art. 188 del Código del Trabajo, el trabajador o trabajadora despedido –a intempestivamente, que hubiera cumplido veinte años y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o ininterrumpidamente, adicionalmente tendrá derecho a la parte proporcional de jubilación patronal…El Art. 216 ibídem, reconoce el derecho a la jubilación a cargo de empleadores, más conocida como la jubilación patronal…En el párrafo o segundo inciso de la regla tercera se establece una base mínima, al señalar: ´que sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento del sueldo, salario básico o remuneración básica mínima unificada sectorial…multiplicada por los años de servicios…En mi caso, por mi condición profesional y empleada, estuve sujeta al pago de un SUELDO, en ningún caso a salario ni a remuneración básica mínima unificada SECTORIAL, contemplada en las tablas sectoriales determinadas por el MRL para el sector de la Industria a la que pertenecía"*. Demanda laboral en el expediente de la Unidad Judicial de Florida de Trabajo, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, juicio No. 09353-2014-0322, fs. 3 a 5.

y, ordenó que por concepto de pensiones jubilares vencidas se cancele el monto de USD$ 1.001,44. La compañía NIRSA S.A. interpuso un recurso de aclaración y Cynthia Yon interpuso un recurso de apelación, en contra de la sentencia.[3]

3. El 23 de febrero de 2015, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración y concedió a trámite el recurso de apelación interpuesto por Cynthia Yon.

4. El 13 de noviembre de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante "Corte Provincial") reformó la sentencia subida en grado, estableció como pensión jubilar patronal mensual de USD$ 315,26; y, ordenó que, por concepto de pensiones jubilares vencidas, se cancele el monto de USD$ 4746,10.[4] Al respecto, las partes procesales interpusieron recursos de ampliación y aclaración.

5. El 15 de diciembre de 2015, la Corte Provincial negó los recursos de ampliación y aclaración interpuestos por las partes procesales. Al respecto, Cynthia Yon interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia.

6. El 6 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ("Sala de la Corte Nacional") casó parcialmente la sentencia de segunda instancia; estableció como pensión jubilar proporcional vitalicia el valor de USD$ 716,25; y, el pago de las pensiones jubilares vencidas por el valor de USD$ 33.251,25 con intereses a la tasa legal vigente.[5] Al respecto, la compañía NIRSA S.A., interpuso recurso de aclaración y ampliación.

7. El 24 de julio de 2017, la Sala de la Corte Nacional negó el recurso de aclaración y ampliación interpuesto.

8. El 18 de agosto de 2017, Julio Aguirre Román, presidente del directorio de la compañía Negocios Industriales Real NIRSA S.A., ("la compañía accionante") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional el 6 de julio de 2017.

9. El 2 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.[6]

10. El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

---

[3] Sentencia en el expediente de la Unidad Judicial de Florida de Trabajo, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, juicio No. 09353-2014-0322, fs. 94 al 96.
[4] Sentencia en el expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, juicio No. 09353-2014-0322, fs. 74 a 76.
[5] Ibid., fs. 36 a 41.
[6] La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Wendy Molina y Pamela Martínez, y el ex juez constitucional Manuel Viteri.

11. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 17 de mayo de 2022 y requirió un informe de descargo debidamente motivado a los jueces de la Sala de la Corte Nacional el 30 de mayo de 2022. La Sala de la Corte Nacional comunicó que el Tribunal de casación que emitió la decisión impugnada, ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia de la Corte Constitucional

12. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador ("Constitución") y los artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Sentencia impugnada, argumentos y pretensión.

13. La compañía accionante impugnó la sentencia que dictó la Sala de la Corte Nacional el 6 de julio de 2017. Alegó que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la motivación, así como a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76(1)(7)(l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; se declare la vulneración de los derechos constitucionales antes señalados; y, se disponga la reparación integral.

14. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la compañía accionante indicó que *"[e]l artículo 75 reconoce el derecho de 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"*.[7]

15. Sobre la garantía al cumplimiento de normas y derechos de las partes, la compañía accionante argumentó que los jueces demandados vulneraron el derecho *"al desatender el sentido y el espíritu de la norma contenida en el artículo 216.2 del Código del Trabajo que regula que la pensión jubilar patronal tiene un tope mínimo y máxima que es QUE EN NINGÚN CASO LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL SERÁ MAYOR QUE LA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA MEDIA DEL ÚLTIMO AÑO, ni inferior a treinta dólares"*.[8] (mayúsculas en el original)

16. Respecto a la garantía de motivación, la compañía accionante señaló que *"la sentencia recurrida violenta la garantía constitucional cuando en la parte resolutiva interpreta lo que no está en la ley, ya que la norma no habla de remuneración básica del trabajador beneficiado con la Jubilación Patronal, sino que se habla de remuneración básica unificada media"*.[9]

---

[7] Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, juicio laboral No. 17731-2016-0095, fj. 47v.
[8] Ibid., fj. 47v.
[9] Ibid., fj. 48.

17. La compañía accionante indicó que *"...la sentencia de casación omite el razonamiento para determinar cómo pensión jubilar patronal un valor superior al salario básico unificado medio del último año, es decir viola el principio de seguridad jurídica y que ya ha sido aplicado en casos anteriores como lo es el en referencia a la aplicación de lo dispuesto en la normativa que regula cual es el monto máximo de pensión jubilar patronal. - La sentencia de Casación impugnada no fundamenta en que se sustenta para variar el criterio mantenido y pronunciado con anterioridad, lo que transgrede el concepto de Seguridad Jurídica".*[10]

18. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante manifestó que al "*no respetar el espíritu y sentido literal del artículo 216.2 del Código del Trabajo, la Sala Especializada...violó la norma constitucional y es susceptible de rectificarse".*[11] También determinó que *"[l]a sentencia viola el artículo 1 de la Constitución, puesto que al desconocer los derechos de las personas en cuanto a la vigencia de la norma que debe tener una sola interpretación, se viola la SEGURIDAD JURÍDICA, la que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*[12] (énfasis en el original).

IV. Análisis constitucional

19. 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 éstos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.[13]

20. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión),[14] que le permitan a la Corte analizar la violación de derechos. La Corte, en el caso *sub judice*, debe hacer un esfuerzo razonable para determinar *"si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental"*[15].

---

[10] Ibid., fj. 50.
[11] Ibid., fj. 51.
[12] Ibid., fj. 48v.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr.18.
[14] De conformidad con lo establecido por esta Corte, en la sentencia No. 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 17 y 18.
[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 179-17-EP/21, párr. 25; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.1952-17-EP/21, párr. 15.

21. La compañía accionante enuncia la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Este Organismo encuentra que la compañía accionante se ha limitado a citar la norma en la que está contenida el derecho constitucional más no ha ofrecido una tesis ni una argumentación fáctica o jurídica relacionada con la resolución impugnada, que demuestre por qué se habría vulnerado el derecho que alega (párrafo 14 supra).

22. En función de lo anterior, esta Corte no cuenta con los elementos para pronunciarse sobre este derecho, ni haciendo un esfuerzo razonable.

23. La compañía accionante también alega vulneración de los derechos al debido proceso (en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, a la motivación) y a la seguridad jurídica en la decisión de la Corte Nacional. Esta Corte verifica que el argumento del accionante es que la inobservancia del contenido del artículo 216(2) del Código del Trabajo, respecto de la pensión mensual de jubilación patronal y la omisión de fundamentar la procedencia del pago de la pensión mensual, por un valor superior al salario básico unificado medio del último año, vulneró los derechos invocados en su demanda. Existe una base fáctica sobre este cargo, que permite analizar la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, por lo que, haciendo un esfuerzo razonable, procederá a su análisis. Esta Corte se enfocará en los argumentos presentados por la compañía accionante en contra de la sentencia de la Sala de la Corte Nacional, por lo que se plantea dos problemas jurídicos (vulneración del debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica).

¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la compañía NIRSA S.A.?

24. La Constitución determina, en su artículo 76 (7) (l), 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados.*

25. Sobre esta garantía, esta Corte ha indicado que,

> *(e)n el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución.*[16] *En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.*[17]

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1133-17-EP/21, párrafo 18.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.

26. Esta Corte ha precisado que 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.[18]

27. Respecto a la fundamentación fáctica, esta Corte ha referido que debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso, "*la motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho"*. [19] Este Organismo ha precisado que en casación la fundamentación fáctica atañe al análisis de los cargos (argumentos y vicios casacionales) prepuestos en el recurso.[20]

28. En el presente caso, la compañía accionante afirma que se vulneró el derecho a la motivación porque la Sala de la Corte Nacional omitió fundamentar la procedencia del pago de la pensión mensual, por un valor superior al salario básico unificado medio del último año.

29. Esta Corte observa que el recurso de casación fue admitido a trámite por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por presunta vulneración de los artículos 7, 117 y 216 (1) (2) y (3) del Código del Trabajo.

30. En el análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala de la Corte Nacional expresó

> *en contraste con los cargos planteados por la recurrente, que se refieren al quebranto de los numerales 1 y 2 del art. 216 CT, como preámbulo, este tribunal de casación enfatiza, que la jubilación constituye una prestación económica a la que tiene derecho el trabajador/a por haber cumplido veinticinco años o más de labores en forma continuada o interrumpida. Su objetivo es la concreción de derechos relacionados con la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. Al tenor de los postulados del Estado constitucional, el derecho a la pensión jubilar tiene conexión directa con el derecho al trabajo, y lo que persigue es asegurar el '[...] descanso remunerado y 'digno', fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución... '... ".*[21]

31. La Sala de la Corte Nacional, respecto del cargo del recurso de casación, precisó que:

> *Con el fin de determinar si existen los yerros que alega la actora, es pertinente trascribir las reglas previstas en el art. 216. 1 y 2 del CT...De la simple lectura del fallo y normativa jurídica aplicable advertimos, que el tribunal de alzada, al momento de realizar el cálculo para la obtención de la pensión jubilar, descontó los valores pagados por el empleador por concepto de fondos de reserva del haber individual de jubilación. De lo cual se colige, que no se realizó una lectura ni interpretación cabal del art. 216 CT, pues efectivamente se verifican errores por parte de los juzgadores de instancia, puesto que, esta disposición legal lo que determina es, que el haber individual de jubilación está conformado por: i)*

[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.1
[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.2
[20] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22, párrafo 42.
[21] Sentencia en el expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 095-2016, fj. 37v.

los fondos de reserva a los que tenga derecho el trabajador; y, ii) Por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio…

32. En este marco de análisis, la Sala de la Corte Nacional determinó que la Corte Provincial incurrió en la errónea aplicación del artículo 216 (1) del Código del Trabajo, norma legal relacionada con el cálculo de la pensión de jubilación patronal.

33. La Sala de la Corte Nacional en el análisis del proceso laboral estableció que la Corte Provincial también afectó el artículo 216 (2) del Código del Trabajo, así lo estableció:

La mentada disposición legal, hace referencia a la remuneración básica unificada media percibida por el trabajador/a el último año previo a su jubilación, y no a la remuneración básica sectorial según la tabla del IESS, como erróneamente interpreta el Tribunal ad quem en la sentencia recurrida. El art. 117 CT esclarece esta distinción, así tenemos, que la remuneración unificada está constituida por: (...) la suma de las remuneraciones sectoriales aplicables a partir del 1 de enero del 2000 para los distintos sectores o actividades de trabajo, así como a las remuneraciones superiores a las sectoriales que perciban los trabajadores, más los componentes salariales incorporados a partir de la fecha de vigencia de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador. Por lo visto, cuestión distinta y para otros efectos es la obligación que tiene el Estado a través del "Consejo Nacional de Trabajo y Salarios", establecer anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados en general, a lo que prevé el art. 216 CT al referirse a la remuneración básica unificada media del último año, percibida por el trabajador a esa fecha, independientemente de cuál fuere el salario básico unificado.

34. La Sala de la Corte Nacional concluyó que la Corte Provincial incumplió con lo dispuesto en el artículo 216 (1) y (2) del Código del Trabajo, procedió a realizar el cálculo de la pensión mensual de jubilación patronal, así como la cuantificación de las pensiones mensuales vencidas. Consecuentemente, casó parcialmente la sentencia de los jueces de instancia.

35. Como se precisó en los párrafos anteriores, esta Corte requiere que la fundamentación normativa contenga 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.

36. Esta Corte verifica que los jueces demandados analizaron el fondo de cada uno de los cargos propuestos dentro de la causal primera, con mención de las normas jurídicas que aplicaron y, además, justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado.

37. De ahí que la sentencia impugnada no solo se pronunció respecto del cargo de la compañía accionante, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales.

38. Por todas estas razones, esta Corte concluye que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¿La sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la compañía NIRSA S.A.?

39. Para responder a esta pregunta, cabe señalar que la Constitución establece, en su artículo 82, que 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"*. Lo que comporta dos supuestos: (i) la prexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes.[22]

40. Se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. [23]

41. Así, a esta Corte le corresponde verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.[24] Para ello procederá con el análisis constitucional de la decisión impugnada.

42. En el caso *in examine,* la alegación de la compañía accionante respecto a la presunta vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, gira en torno al hecho de que la autoridad judicial demandada, habría inobservado el contenido de la norma relacionada con la pensión jubilar patronal.

43. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo observa que la Sala de la Corte Nacional, previo al análisis del contenido del artículo 216(1) y (2) del Código del Trabajo (disposiciones que tratan sobre la pensión de jubilación patronal), estableció que los jueces de instancia, en el cálculo de la pensión jubilar, habrían descontado de manera equivocada los rubros relacionados con los fondos de reserva.[25]

44. La Sala de la Corte Nacional precisó que el artículo 216(2) del Código del Trabajo hace referencia a la remuneración básica unificada media percibida por el trabajador en el último año a la jubilación, mas no a la remuneración básica sectorial establecida en la

---

[22] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.17-14-IN/20, párr. 20.

[23] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20; sentencia No. 431-13-EP/19, párr. 31; sentencia No. 1889-15-EP, párr. 24; sentencia No. 23-20-CN y ACUMULADOS/21, párr. 56. sentencia No.1593-14-EP/20, párr. 19.

[24] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19, párr. 22; sentencia No.1593-14-EP/20, párr. 19.

[25] Sentencia en el expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 095-2016, fj. 38. La Sala de la Corte señaló que "*De la lectura del fallo y normativa jurídica aplicable advertimos que el tribunal de alzada, al momento de realizar el cálculo para la obtención de la pensión jubilar, descontó los valores pagados por el empleador por concepto de fondo de reserva del haber individual de jubilación. De lo cual se colige que no se realizó una lectura ni interpretación cabal del art. 216 CT, pues efectivamente se verifican errores por parte de los juzgadores de instancia*."

tabla del IESS. Determinó que el artículo 117 del Código del Trabajo[26] esclarece la discusión respecto del contenido de la remuneración unificada, por lo que es necesario su análisis.[27] La Sala de la Corte Nacional, previo examen de la norma relacionada con la jubilación a cargo del empleador calculó el monto por concepto de pensión de jubilación patronal proporcional.[28]

45. Asimismo, se observa que la Sala de la Corte Nacional, luego de establecer el valor de la pensión jubilar mensual proporcional, realizó la cuantificación de las pensiones jubilares vencidas desde el 31 de diciembre de 2013, fecha en la que conforme la judicatura de instancia, terminó la relación laboral entre la actora de la demanda laboral y la compañía accionante.[29]

46. Esta Corte observa que la Sala de la Corte Nacional analizó el contenido y alcance del artículo 216 (1) (2) del Código de Trabajo relacionado con la jubilación a cargo del empleador, así como el artículo 117 del mismo cuerpo normativo que trata sobre el contenido de la remuneración unificada, para finalmente establecer la procedencia del cálculo de la pensión mensual de jubilación patronal y el pago del rubro de las pensiones jubilares capitalizadas. La Corte Nacional examinó las normas que se mencionan en función de los cargos contenidos en el recurso de casación interpuesto y que fueron admitidos a trámite.

47. Este Organismo se abstiene de manifestarse frente al cargo específico de que la Sala inobservó *"la norma contenida en el artículo 216.2 del Código del Trabajo que regula que la pensión jubilar patronal tiene un tope mínimo y máxima que es QUE EN NINGÚN CASO LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL SERÁ MAYOR QUE LA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA MEDIA DEL ÚLTIMO AÑO, ni inferior a treinta dólares".* Esto por cuanto la compañía accionante busca que la Corte se pronuncie sobre la corrección o incorrección de la decisión y sobre la presunta incorrección en la interpretación de una norma. Adicionalmente, la compañía accionante pide que se analice el proceso del cálculo realizado por la Corte Nacional, lo cual no es de competencia de esta Corte Constitucional.

---

[26] Código del Trabajo, artículo 117 *"Remuneración Unificada.- Se entenderá por tal la suma de las remuneraciones sectoriales aplicables a partir del 1 de enero del 2000 para los distintos sectores o actividades de trabajo, así como a las remuneraciones superiores a las sectoriales que perciban los trabajadores, más los componentes salariales incorporados a partir de la fecha de vigencia de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador".*

[27] Sentencia en el expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 095-2016, fj. 39.

[28] La Corte Nacional estableció *"la actora trabajó desde el 01 de octubre de 1991 hasta el 31 de diciembre de 2013, esto es 22 años. Así mismo por no ser un hecho controvertido por las partes se toma como el valor al que asciende la suma de cinco años determinada en la sentencia impugnada, esto es: USD 225. 534, 50, este valor se divide para 5 años de servicio, a fin de obtener el promedio anual 225,534,50/5= USD $45.106,9 multiplicado por el 5%= USD $ 2.255,34 dicho valor a su vez es multiplicado por los años de servicio (22 años) = USD $ 49.617,48; dividido por el coeficiente determinado en el art. 218 del CT (60 años = 5,7728 = USD $ 8,595,04/12 = USD $ 716,25 nos da la pensión jubilar mensual proporcional".* Sentencia en el expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 095-2016, fj. 39v.

[29] Ibid., fs. 39v y 40.

48. A este respecto, la Corte ha establecido que su competencia en el marco de la acción extraordinaria de protección radica en conocer y resolver frente a presuntas vulneraciones a derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Por tanto, no le corresponde dilucidar si una norma infraconstitucional, como la invocada por la compañía accionante, ha sido interpretada correcta o incorrectamente por las autoridades judiciales.[30]

49. Esta Corte verifica que los jueces demandados aplicaron las normas previas, claras y públicas relacionadas al caso, que consideraron pertinentes para la resolución de la causa, sin que se evidencie una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales. Además, esta Corte ya ha señalado de manera reiterada que la interpretación de la normativa infraconstitucional le corresponde, por regla general, a la justicia ordinaria, sin que sea rol de este Organismo calificar su correcta aplicación e interpretación.

50. En consecuencia, no se encuentra la vulneración de derecho constitucional a la seguridad jurídica de la compañía accionante, por parte de la sentencia de la Sala de la Corte Nacional.

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.

2. Notifíquese, archívese y devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión extraordinaria de viernes 29 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

[30] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20, párrafo 23.

SENTENCIA No. 2438-17-EP/22

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. La sentencia Nº. 2438-17-EP/22 resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta por la compañía Negocios Industriales Real NIRSA S.A. ("**accionante**") en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un juicio laboral en el que un ex trabajador reclamó el pago de la pensión por jubilación patronal, al considerar que no se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación o a la seguridad jurídica.

2. Coincidiendo con la sentencia Nº. 2438-17-EP/22 y su decisión, emito el presente voto concurrente frente a la necesidad de realizar ciertas apreciaciones sobre el análisis efectuado en el párrafo 47:

> *Este Organismo se abstiene de manifestarse frente al cargo específico de que la Sala inobservó "la norma contenida en el artículo 216.2 del Código del Trabajo que regula que la pensión jubilar patronal tiene un tope mínimo y máxima que es QUE EN NINGÚN CASO LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL SERÁ MAYOR QUE LA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA MEDIA DEL ÚLTIMO AÑO, ni inferior a treinta dólares". Esto por cuanto la compañía accionante busca que la Corte se pronuncie sobre la corrección o incorrección de la decisión y sobre la presunta incorrección en la interpretación de una norma. Adicionalmente, la compañía accionante pide que se analice el proceso del cálculo realizado por la Corte Nacional, lo cual no es de competencia de esta Corte Constitucional.*

3. Si bien concuerdo en que a esta Corte no le compete pronunciarse respecto a la correcta aplicación e interpretación de normativa infraconstitucional, así como comparto que no es competencia de este Organismo analizar el proceso de cálculo que realiza la Corte Nacional de Justicia sobre la pensión jubilar patronal, considero que, en el caso *sub judice*, la Sala debió dilucidar la aplicación e interpretación de una norma que adolecía, a ese momento, de un cierto grado de incertidumbre – si el artículo 216(2) del Código del Trabajo se refiere a la remuneración básica unificada media o al salario básico unificado medio –. Así, el accionante sostuvo que la Sala presuntamente no respetó el espíritu y sentido literal de la norma, evidenciándose que su argumentación se ceñía a cuestionar la interpretación que los jueces accionados realizaron sobre una norma que, por su redacción, generaba dudas respecto a su contenido y alcance.

4. En ese sentido, considero que el referido cargo debió haber sido analizado y descartado bajo el precedente contenido en la sentencia Nº. 1742-13-EP/20 de 15 de enero de 2020, en la que este Organismo determinó que cuando un juez se encuentra ante la aplicación o interpretación de una norma que adolezca de cierto grado de incertidumbre, se garantiza la seguridad jurídica siempre y cuando se justifique y argumente su aplicación o interpretación, a fin de evitar la arbitrariedad.[1]

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 1742-13-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 21.

5. Por tanto, y al identificar que la Sala justificó la interpretación que realizó respecto del artículo 216(2) del Código del Trabajo (conforme se desprende del párrafo 44 de la sentencia Nº. 2438-17-EP/22), considero que no se vulneró la seguridad jurídica del accionante. Ello, sin que el mentado derecho le garantice una correcta aplicación o interpretación de la norma o que esta Corte deba convertirse en una instancia adicional.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.08.15 17:02:41 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2438-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 08 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 2438-17-EP/22

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con relación a la sentencia emitida en la causa N° 2438-17-EP el 29 de julio de 2022, me permito disentir con el voto de mayoría en cuanto decidió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el representante de la compañía Negocios Industriales Real NIRSA S.A, dentro del juicio laboral No. 09353-2014-0322 relacionado al pago de la jubilación patronal a un trabajador de la empresa.

2. En el párrafo 47 de la sentencia de mayoría se menciona que: *"Este Organismo se abstiene de manifestarse frente al cargo específico de que la Sala inobservó 'la norma contenida en el artículo 216.2 del Código del Trabajo que regula que la pensión jubilar patronal tiene un tope mínimo y máxima que es QUE EN NINGÚN CASO LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL SERÁ MAYOR QUE LA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA MEDIA DEL ÚLTIMO AÑO, ni inferior a treinta dólares'. Esto por cuanto la compañía accionante busca que la Corte se pronuncie sobre la corrección o incorrección de la decisión y sobre la presunta incorrección en la interpretación de una norma. Adicionalmente, la compañía accionante pide que se analice el proceso del cálculo realizado por la Corte Nacional, lo cual no es de competencia de esta Corte Constitucional".* No comparto con este criterio, ya que la Corte Constitucional está facultada a analizar dentro del cargo de seguridad jurídica, si se ha irrespetado una norma clara, expresa y taxativa; y, su repercusión en la vulneración de un derecho constitucional.

3. La disposición que instruye de forma clara la forma de realizar el cálculo de la pensión de jubilación patronal -como lo indica el propio párrafo 43 del voto de mayoría, se encuentra contenida en el artículo 216 número 2 Código del Trabajo que establece*:*

> ***"Art. 216.- Jubilación a cargo de empleadores.- Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas*** *(...)*
>
> ***2. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año*** *ni inferior a treinta dólares de los Estados Unidos de América (US $ 30) mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte dólares de los Estados Unidos de América (US $ 20) mensuales, si es beneficiario de doble jubilación.*
>
> ***Exceptuase de esta disposición, a los municipios y consejos provinciales del país*** *que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable.*
>
> ***Las actuales pensiones jubilares a cargo de los empleadores en sus valores mínimos se sujetarán a lo dispuesto en esta regla"*** (énfasis agregado).

4. Por lo tanto, el texto de la indicada norma se encuentra precisado a manera de una

regla, que no admite exclusiones en su implementación jurídica, salvo la excepción que se prevé en el segundo inciso del numeral 2 del indicado artículo 216 del Código del Trabajo, esto es, para el caso de la jubilación patronal en los gobiernos autónomos descentralizados.

5. Siendo así, se constata que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no respetó la taxatividad del número 2 del artículo 216 del Código de Trabajo, habiéndolo interpretado en función del artículo 117 del mismo cuerpo normativo -como se indica en el párrafo 46 del voto de la sentencia de mayoría-, lo que derivó en la determinación por parte de los juzgadores de una remuneración unificada "tope" para el cálculo de la jubilación patronal, cuando el texto normativo de la disposición específica ordena que sea la "media".

6. Verificada esta transgresión a la seguridad jurídica contemplada en el artículo 82 de la Carta Constitucional, por inobservancia a una norma clara, previa y pública con un texto expreso y taxativo; se denota que aquello implicó la vulneración del derecho a tutela judicial efectiva determinado en el artículo 75 de la Constitución, debido a la denegación de justicia para la accionada en el caso concreto.

7. En tal virtud, estimo que la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, dada la inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarreó la afectación de preceptos constitucionales[1].

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Fecha: 2022.08.16 10:26:12 -05'00'

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2438-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 07:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19, párr. 22; sentencia No.1593-14-EP/20,

243817EP-4947e

Caso Nro. 2438-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fueron suscritos el día lunes quince de agosto de dos mil veintidós, y el voto salvado el día martes dieciséis de agosto de dos mil veintidós; 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

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 2442-17-EP/22
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 29 de julio de 2022

CASO No. 2442-17-EP

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

SENTENCIA No. 2442-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el SENAE en contra de un auto de inadmisión de un recurso de casación emitido por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en una acción de impugnación), en la que se analizó la posible violación al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al no encontrar vulneración del derecho constitucional.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 30 de enero de 2017, Zhu Weiwei presentó una acción de impugnación[1] en contra del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ("SENAE" o "entidad accionante") con el fin de impugnar la Resolución No. SENAE-DGN-2016-0932-RE[2].

2. El conocimiento de la acción recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas ("Tribunal Contencioso Tributario").[3]

3. El 11 de julio de 2017, el Tribunal Contencioso Tributario dictó su sentencia en la que resolvió declarar con lugar la acción de impugnación; y, la invalidez legal de la Resolución No. SENAE-DGN-2016-0932-RE.[4]

4. El 18 de julio de 2017, el SENAE interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso Tributario. El recurso recayó en la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

---

[1] Código Orgánico General de Procesos ("COGEP"), artículo 320.
[2] Dicha resolución tiene como antecedente la rectificación de tributos No.- JRP2-2016-0603-D001 de 12 de julio de 2016.
[3] La causa fue signada con el número 09501-2017-00067.
[4] El Tribunal Contencioso Tributario resolvió *"declarar con lugar la acción de impugnación deducida por el señor ZHU WEIWEI, por sus propios derechos; en contra de la Resolución N°SENAE-DGN-2016-0932-RE, emitida el 01 de noviembre de 2016, por el Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; y, en consecuencia se declara la invalidez legal de la Resolución N°SENAE-DGN2016-0932-RE, así como de su antecedente la Rectificación de Tributos N°JRP2-2016-0603-D001 del 12 de julio de 2016; por cuanto la Administración Aduanera no justifico la aplicación del tercer método de valoración que fue aplicado en el presente caso".*

5. El 17 de agosto de 2017, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("Corte Nacional de Justicia") resolvió inadmitir el recurso de casación planteado por el SENAE.

6. El 13 de septiembre de 2017, el SENAE presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado por la Corte Nacional de Justicia el 17 de agosto de 2017.

7. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.[5]

8. El 10 de febrero de 2022, en el proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

9. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 9 de junio de 2022 y solicitó a la Corte Nacional de Justicia que presente su informe de descargo debidamente motivado.

10. El 13 de junio de 2022, la Corte Nacional de Justicia presentó su informe de descargo.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador ("Constitución") y artículos 58, 63 y 191 (2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Argumentos y pretensión

A. De la entidad accionante

12. El SENAE impugnó el auto que inadmitió el recurso de casación dictado por la conjueza de la Corte Nacional de Justicia el 17 de agosto de 2017. Alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de (i) cumplimiento de las normas y derechos de las partes; (ii) a la defensa; (iii) a la motivación; y, (iv) a recurrir, contenidos en el artículo 76 (1) (7) (a) (l) y (m) de la Constitución, respectivamente.

13. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante sustentó que *"*[a]*l inadmitir el Recurso de Casación, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, violentaron* (sic) *el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República,*

[5] El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por la ex jueza constitucional y los ex jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

al quebrantar el derecho de la institución del sector público SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, de que se aplique la norma del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos". Sostiene que la conjueza de la Corte Nacional de Justicia al valorar sus fundamentos en fase de admisión y no en sentencia, vulneró la garantía señalada.

14. Respecto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la entidad accionante sostuvo que *"*[c]*uando el Tribunal de Conjueces 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, trasgrede el artículo 76 numeral 7 letra E (sic) de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presentó".*

15. Respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, el SENAE sostuvo que la resolución de la conjueza no cumple con los requisitos de motivación, existiendo *"yerros argumentativos"* en su resolución. Argumentó que *"a criterio de la Conjueza* (sic) *impone como fuente de derecho un criterio emanado por la extinta Corte Suprema de Justicia, sin embargo, no se ha determinado, como* (sic) *este criterio forma parte de la fuente del derecho aplicable al presente caso, puesto que dentro del análisis del art. 267 y 270 del COGEP no establece el requisito formal el impuesto por este criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia".*

16. Respecto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, la entidad accionante sostuvo que, con la interposición del recurso de casación buscó corregir los errores de derecho del fallo recurrido.

B. Informe de descargo de la Corte Nacional

17. En su informe de descargo, la Corte Nacional refirió que, en el auto de inadmisión del recurso de casación, la conjueza(i) analizó su competencia en el caso; (ii) transcribió la *ratio decidendi* emitida dentro del auto de inadmisión; y, finalmente, (iii) indicó que en la inadmisión del recurso se expresaron los argumentos por lo que resolvieron de tal forma y que la misma se encuentra motivada.

IV. Análisis constitucional

18. Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

19. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión) [6] que permitan a la Corte analizar la violación de derechos. La Corte, en el caso *sub judice*, debe hacer un esfuerzo

[6] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

razonable para determinar *"si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental"*[7].

20. En este caso, si bien la entidad accionante alega la violación del derecho al debido proceso en las garantías a la defensa y a recurrir, su demanda no desarrolla argumentos claros y completos sobre su vulneración. Respecto a ambos derechos, los argumentos carecen de una base fáctica tendiente a señalar la acción u omisión de la autoridad judicial que ocasionó la vulneración de dichos derechos. De igual manera, los argumentos carecen de una justificación jurídica que explique las razones por los que la acción de la conjueza de la Corte Nacional de Justicia habría vulnerado dichos derechos. En este sentido, es imposible pronunciarse al respecto a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable (ver párrafo 19 *supra*).

21. Respecto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable[8], se enfocará en los argumentos de la entidad accionante para analizar la supuesta vulneración al derecho en el auto de inadmisión del recurso de casación.[9] Esto, en función de que el argumento transversal de la entidad accionante es que, la conjueza de la Corte Nacional se extralimitó en sus funciones al realizar su análisis de admisibilidad del recurso de casación, vulnerando los derechos invocados en su demanda.

22. Respecto a la supuesta violación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación (ver párrafo 15 *supra*), esta Corte evidencia que el argumento está encaminado a determinar una posible impertinencia jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas, por parte de la conjueza, en el auto de inadmisión del recurso de casación. Bajo este supuesto, esta Corte ha determinado que es posible reconducir el análisis a otro derecho o garantía por lo que el argumento se lo analizará a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.[10]

23. En virtud de lo expuesto, esta Corte pasa a analizar los planteamientos de la entidad accionante para verificar si es que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

---

[7] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21 *"Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación al momento de dictarsentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental"*; sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15.

[8] Corte Constitucional, sentencia No. 270-13-EP/20, párrafo 18.

[9] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21.

[10] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 112.

¿El auto de inadmisión de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes?

24. La Constitución establece, en el artículo 76, que

> [e]*n todo proceso en 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*.

25. Sobre esta garantía, esta Corte ha indicado que

> *el cumplimiento de las normas se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, en razón de que el diseño jerarquizado de los órganos jurisdiccionales establecidos por el artículo 178 de la Constitución, permite que sea la justicia ordinaria, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes, la llamada a verificar esta exigencia constitucional mediante un continuo control de la efectiva aplicación y correcta interpretación de normas infraconstitucionales*.[11]

26. El SENAE alega que la autoridad judicial no observó la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de la entidad ya que se inadmitió su recurso extraordinario de casación cuando este cumplía con lo dispuesto en los artículos 268 y 270 del COGEP. La entidad accionante sostiene que se realizó un análisis de fondo en etapa de admisión, cuando lo correcto era únicamente verificar si el recurso cumplía o no con los requisitos legales.

27. De igual manera, el SENAE alega que *"a criterio de la Conjueza* (sic) *impone como fuente de derecho un criterio emanado por la extinta Corte Suprema de Justicia, sin embargo, no se ha determinado, como* (sic) *este criterio forma parte de la fuente del derecho aplicable al presente caso, puesto que dentro del análisis del art. 267 y 270 del COGEP no establece el requisito formal el impuesto por este criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia"*.

28. En el auto de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia, se realizó un análisis formal del recurso de casación presentado por el SENAE. La Corte Nacional de Justicia indicó que el recurso de casación incumplía con lo dispuesto en el artículo 267(4) del COGEP. La Corte en mención verificó que el recurso cumpla con:

28.1 Determinar la jurisdicción y competencia de la conjueza para resolver respecto la admisión del recurso de casación planteado.

28.2 Realizar consideraciones generales y naturaleza del recurso de casación.

28.3 Enunciar los antecedentes procesales del recurso.

[11] Corte Constitucional, sentencia No. 1706-13-EP/19, párrafo 24.

28.4 Realizar un análisis formal del recurso planteado, identificando el auto impugnado, la oportunidad para plantear el recurso, la legitimación del recurrente y la procedencia del recurso.

28.5 Identificar las normas de Derecho que el casacionista considera se infringieron y la determinación de las causales en las que se fundamenta el recurso.

28.6 Analizar si la fundamentación de las causales cumplió lo dispuesto en el COGEP.

29. Ya en el análisis, la Corte Nacional identificó que el recurso se funda en los casos 2 y 5 del artículo 268 del COGEP. Respecto al caso 5, la conjueza de la Corte Nacional manifestó que

> *para viabilizar este caso se debe: a) Citar el modo de infracción; b) Individualizar la ´norma de derecho´ infringida; c) Fundamentar el cargo; y, d) Explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia. Estos requisitos deben ser desarrollados conforme lo exige la técnica de casación, es decir, de manera específica y pormenorizada.*

30. Siguiendo con esta línea, la Corte Nacional refirió que el SENAE *"omit[ió] establecer el carácter determinante de los presuntos vicios en la parte dispositiva de la sentencia".* Sostuvo que "*[l]a trascendencia del cargo debe ser enunciada partir de una confrontación eficaz entre los argumentos expuestos por el tribunal de instancia en el caso específico y las razones dadas por el casacionista para impugnar la resolución, que deben desembocar objetivamente en el hecho de que la resolución judicial sería distinta, si el tribunal de instancia no hubiera incurrido en tal vicio".* Además, reiteró que este criterio ha sido desarrollado por la Corte Suprema de Justicia para el análisis de admisión de este tipo de recursos.

31. Bajo esta consideración, la Corte Nacional calificó el cargo como inadmisible por cuanto el mismo no reunía todos los requisitos exigibles para ser admitido.

32. Respecto al caso 2, la Corte Nacional de Justicia sostuvo que procede cuando la sentencia o auto no contengan 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.

33. Sostuvo que la autoridad aduanera, en el recurso, invocó el artículo 76(7)(l) de la Constitución y el artículo 130(4) del Código Orgánico de la Función Judicial para acusar a la sentencia recurrida de no contener el requisito formal de la motivación.

34. La Corte Nacional, respecto a este cargo, manifestó que "¨[l]*a exposición presentada por la autoridad aduanera es muy general e imprecisa y evidencia únicamente inconformidad con la sentencia, lo cual, por sí sola no es razón suficiente para proponer un recurso de casación. Correspondía a la autoridad aduanera, en base a la norma constitucional que invoca determinar y comprobar si la sentencia impugnada omite*

enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda o no explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho."

35. En este orden de ideas, la conjueza de Corte Nacional de Justicia calificó el recurso de casación como inadmisible.

36. En este sentido, esta Corte se ha pronunciado previamente sobre la naturaleza del recurso de casación, señalando que este tiene un carácter formal, técnico y riguroso. En este sentido, para que el recurso sea admitido, tienen que indicar de manera clara y precisa, las razones por las cuales se debería efectuar una corrección de legalidad de la sentencia o auto impugnado, por parte de la Corte Nacional.[12]

37. La Corte Constitucional no evidencia que, en el auto impugnado, la conjueza de la Corte Nacional haya efectuado un examen que no le correspondía, desvirtuando lo expuesto por el SENAE en el párrafo 26 *supra*, o que se haya aplicado criterios no contenidos en la norma, desvirtuando lo expuesto por el SENAE en el párrafo 27 *supra*. Esta Corte puede concluir que la labor de la conjueza de la Corte Nacional al analizar el recurso de casación planteado por el SENAE, se limitó a determinar si el mismo cumplía con los requisitos legales y no a resolver asuntos que procesalmente correspondía realizar en otra etapa del proceso.

38. Por lo expuesto, se verifica que la conjueza de la Corte Nacional cumplió con aplicar las normas relativas a la admisibilidad del recurso de casación (artículos 267, 269 y 270 del COGEP) y no faltó a su deber de velar por el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. En consecuencia, no se produjo la violación alegada.

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 No. 2442-17-EP.

2. Disponer la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[12] Corte Constitucional, sentencia No. 525-14-EP/20, párrafo 41.

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 (voto concurrente), en sesión extraordinaria de viernes 29 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 2442-17-EP/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 2442-17-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 29 de julio de 2022.

2. Concuerdo con la sentencia en su decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección y el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Sin embargo, considero que el cargo sobre la garantía de motivación -que fue reconducido por referirse a una posible impertinencia jurídica- requiere un análisis individualizado, a la luz de lo expresado en la demanda.

3. De la lectura de la demanda del caso que nos ocupa, considero que existen dos argumentos sobre la garantía de motivación:

3.1. "*Señores magistrado* [sic], *previo a analizar los yerros argumentativos de la sentencia de 09501-2017- 00067 materia de la presente acción extraordinaria de protección, es necesario destacar que la motivación implica que cualquier autoridad judicial tiene la obligación de establecer con claridad las razones por las cuales un cualquier institución pública acogió una decisión, haciendo uso para ello de premisas jurídicas y fácticas puestas a su conocimiento y realizar una valoración respecto de la contraposición de estas dos, concadenando ideas que deberán guardar relación con la resolución final a la que se arribe*".

3.2. "*En el numeral 7.1.2 del auto de inadmisión podemos determinar que a criterio de la Conjueza impone como fuente de derecho un criterio emanado por la extinta Corte Suprema de Justicia, sin embargo no se ha determinado, como* [sic] *este criterio forma parte de la fuente del derecho aplicable al presente caso, puesto que dentro de la análisis del art. 267 y 270 del COGEP no establece el requisito formal el impuesto por este criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia*".

4. En esta línea, considero que cuando la sentencia No. 2442-17-EP/22 resume los cargos previstos en la demanda, particularmente en el párrafo 15, se analiza de manera conjunta ambos argumentos, a pesar de que se refieren a distintas decisiones impugnadas. En concreto, el párrafo 15 señala:

Respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, el SENAE sostuvo que la resolución de la conjueza no cumple con los requisitos de motivación, existiendo "yerros argumentativos" en su resolución. Argumentó que "a criterio de la Conjueza (sic) *impone como fuente de derecho un criterio emanado por la extinta Corte Suprema de Justicia, sin embargo, no se ha determinado, como* (sic) *este criterio forma parte de la fuente del derecho aplicable al presente caso, puesto que dentro del análisis*

del art. 267 y 270 del COGEP no establece el requisito formal el impuesto por este criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia".

5. Con base en lo anterior, la sentencia de mayoría sostiene en su párrafo 22 que "[…] *el argumento está encaminado a determinar una posible impertinencia jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas, por parte de la conjueza, en el auto de inadmisión del recurso de casación"*. En virtud de lo cual, se concluye que se trata de una posible impertinencia jurídica, y se reconduce el análisis a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de conformidad con la sentencia No. 1158-17-EP/21.

6. En mi criterio, la manera en que la sentencia de mayoría descarga este argumento parte de un análisis no individualizado de los argumentos sobre la presunta vulneración de la garantía de motivación respecto de "[…] *la sentencia de 09501-2017-00067 materia de la presente acción extraordinaria de protección* […]" y del auto de inadmisión de casación de 17 de agosto de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, contenidos en los párrafos 3.1. y 3.2. de este voto, respectivamente.

7. Con respecto al cargo expuesto en el párrafo 3.1. de este voto, considero que no tiene una argumentación completa. Si bien se refiere a "[…] *la sentencia de 09501-2017-00067 materia de la presente acción extraordinaria de protección* […]", de la revisión integral del proceso es posible verificar que se trata de la sentencia de 11 de julio de 2017, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil. Ahora bien, el cargo no tiene una base fáctica o argumentación jurídica que muestren por qué la acción u omisión de la judicatura vulnera la garantía de motivación en forma directa e inmediata. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no corresponde un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el cargo en cuestión[1].

8. Adicionalmente, este cargo hace alusión a los "*yerros argumentativos*" de la sentencia de 11 de julio de 2017, con lo cual, resultaría aplicable la reconducción establecida en la sentencia No. 1158-17-EP/21 por impertinencia jurídica[2], sin embargo, dado que el cargo no es mínimamente completo, tampoco cabe su reconducción.

9. Con respecto al cargo expuesto en el párrafo 3.2. de este voto, a diferencia de lo que concluye la sentencia de mayoría para reconducirlo por tratarse de una posible impertinencia jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas, considero que se refiere al vicio de inatinencia en el auto de inadmisión de casación, y no a la corrección *per se* (razón por la cual la sentencia de mayoría lo reconduce). El cargo en concreto señala que "[…] *no se ha determinado, como* [sic] [el] *criterio* [de la Corte Suprema de

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 112. La Corte señaló: "*La impertinencia jurídica, sin embargo, puede configurar eventualmente una vulneración de un derecho o garantía fundamental distinto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo que el cargo de los accionantes podría reconducirse a ese otro derecho o garantía*".

Justicia] *forma parte de la fuente del derecho aplicable al presente caso* […]", lo que refleja que, a decir del SENAE, la conjueza no explicó la pertinencia de la aplicación de tal criterio a los antecedentes de hecho.

10. La Corte Constitucional ha señalado que la inatinencia implica que una argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente[3].

11. De la revisión del auto de inadmisión de 17 de agosto de 2017, se verifica que en el análisis del caso 5 del artículo 268 del COGEP, la conjueza manifestó que, en su recurso de casación, el SENAE no estableció el carácter determinante de los presuntos vicios en la parte dispositiva de la sentencia recurrida. Así, la conjueza añadió que "[l]*a Corte Suprema de Justicia, a su tiempo y en forma reiterativa, se pronunció respecto a la obligatoriedad de este requisito*", y citó la Gaceta Judicial de 22 de junio de 1994.

12. Por lo tanto, considero que la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia citó un criterio de la ex Corte Suprema de Justicia para fortalecer su argumento sobre la explicación del carácter determinante de los presuntos vicios a cargo del recurrente, lo cual no sucedió en este caso. En consecuencia, estimo que no se vulnera la garantía de motivación en el auto de inadmisión de casación de 17 de agosto de 2017, y por las razones expuestas en este voto concuerdo con la sentencia de mayoría en su decisión de desestimar la acción extraordinaria de protección.

DANIELA SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2442-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 14:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

[3] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 83.

244217EP-4942e

Caso Nro. 2442-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de agosto de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AÍDA SOLEDAD GARCÍA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 850-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 10 de agosto de 2022

CASO No. 850-17-EP

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

SENTENCIA No. 850-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada contra el auto de nulidad, expedido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo dentro de una acción contencioso administrativa, puesto que dicho auto no es objeto de la acción extraordinaria de protección, en aplicación de una de las excepciones a la regla de la preclusión.

I. Antecedentes procesales

1. El 5 de julio de 2016, Jorge Emilio Gallardo Zavala presentó una acción contencioso administrativa en contra del Consejo de la Judicatura. El actor solicitó que se declare responsable al Estado por error judicial, retardo injustificado e inadecuada administración de justicia, y exigió una reparación económica[1].

2. El 25 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil (el TDCA) resolvió "*aceptar la excepción previa de prescripción, declarar extinguido el derecho del ciudadano JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA para demandar al Estado*"[2]. El actor presentó recurso de casación.

3. El 20 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (la Sala) aceptó el recurso de casación interpuesto por el actor, declaró la nulidad del auto interlocutorio de 25 de noviembre de 2016, y dispuso remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, para que conozca el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad. El Consejo de la Judicatura solicitó aclaración y ampliación.

4. El 7 de marzo de 2017, la Sala negó los recursos de aclaración y ampliación.

5. El 4 de abril de 2017, Paola Chávez Rodríguez, en calidad de directora nacional de asesoría jurídica (E) y delegada del entonces presidente del Consejo de la Judicatura

[1] Proceso No. 09802-2016-00618. El actor solicitó una indemnización por daños y perjuicios y reparación de daño moral a través de disculpas públicas en medios de comunicación social, nacional e internacional, una reparación económica de al menos USD 6´000.000,00 más intereses que se generen hasta su pago real y efectivo, costas y honorarios profesionales de patrocinio.
[2] Expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, fs. 475-476.

(la entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 20 de febrero de 2017.

6. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

7. El 6 de septiembre de 2017, se sorteó la presente causa y su conocimiento le correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

8. El 12 de noviembre de 2019, se resorteó la causa y la sustanciación le correspondió al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento y solicitó que la Sala presente un informe de descargo sobre los argumentos de la demanda.

9. El 20 de octubre de 2021, la Sala remitió su informe de descargo.

10. El 21 de diciembre de 2021, Jorge Emilio Gallardo Zavala presentó un escrito en calidad de tercero con interés.

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 y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 24 de marzo de 2022.

II. Competencia

13. 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 y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

14. La entidad accionante alega que el auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica[3]. Para sustentar sus pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes argumentos:

14.1. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación señala que la argumentación del auto impugnado es insuficiente y

[3] Constitución, artículos 75, 76 (7)(l) y 82.

adolece del vicio incoherencia lógica e incongruencia decisional, porque "*simplemente se acepta el recurso de casación interpuesto, en consecuencia nulita el auto interlocutorio emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, sin el correcto análisis jurídico que sustente dicha decisión, entendiéndose éste como el discernimiento y justificación normativa.*"

14.2. Respecto al derecho a la defensa, explica que se le dejó en indefensión, porque *"no se ha tomado en cuenta en su totalidad las consideraciones expuestas en la audiencia del recurso de casación."*

14.3. Sobre la seguridad jurídica, indica que se ha generado un precedente que conllevaría a la presentación de un sinnúmero de demandas, puesto que: *"*[A]*l establecerse que el plazo para plantear una demanda en contra del estado Ecuatoriano por la presunta responsabilidad por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, inicia desde que finalizó el proceso judicial, en este caso penal, y no como indica la norma debe ser contabilizado desde que se cometió el último acto violatorio en contra del derecho del perjudicado."*

14.4. Respecto a la vulneración de la tutela judicial efectiva, se afirma que: *"*[E]*l Consejo de la Judicatura acudió a la audiencia del recurso de casación y expuso ampliamente todos los argumentos y fundamentos del por qué no se debía aceptar el recurso interpuesto por el actor respecto al auto interlocutorio que declaró que se encontraba prescrita la acción, con lo cual evidentemente existe una vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva, pues a pesar de haberse demostrado que los últimos actos dentro del proceso penal fueron favorables para el hoy actor y no violatorios de sus derechos, dichos argumentos no fueron considerados."*

15. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y deje sin efecto el auto de 20 de febrero de 2017.

B. De la parte accionada

16. La Sala, en su informe, señaló que la decisión impugnada "[…] *se encuentra debidamente motivada de acuerdo a los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma* […] *habiéndose respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y, por lo tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección*"[4].

[4] Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido y Patricio Secaira Durango, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, oficio No. DMV-14-2021 de 13 de octubre de 2021.

C. Tercero con interés

17. Jorge Emilio Gallardo Zavala sostiene que la sentencia impugnada cumple con los parámetros de la motivación, aplica normas correctamente, y solicita se rechace la acción[5].

IV. Consideraciones previas

18. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una regla de excepción a la preclusión de tal manera que si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso[6].

19. Por su parte, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, la Corte indicó que un auto es definitivo "*si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos:* ***(1)*** *si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos* ***(1.1)*** *o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material,* ***(1.2)*** *o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones,* ***(2)*** *si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable",* y que *"un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal."*[7]

20. Previo a analizar los cargos propuestos por la entidad accionante, la Corte verificará si el auto emitido el 20 de febrero de 2017 es objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto emitido el 20 de febrero de 2017, que declaró la nulidad del auto interlocutorio de 25 de noviembre de 2016, es objeto de acción extraordinaria de protección?

21. El artículo 94 de la Constitución establece que: "*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado*" (énfasis añadido).

---

[5] El 21 de diciembre de 2021, Jorge Emilio Gallardo Zavala presentó un escrito respecto a la acción extraordinaria de protección.
[6] Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52.
[7] Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45.

22. El objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

23. Sobre el **supuesto 1.1,** resumido en el párrafo 19 *supra*, se observa que el auto impugnado no resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada, dado que únicamente declaró la nulidad del auto interlocutorio expedido por el TDCA. Y, puesto que su efecto fue retrotraer el proceso desde la audiencia preliminar para que la Sala continúe con el trámite desde ese momento procesal, tampoco se cumple el **supuesto 1.2.** Consecuentemente, no es un auto que resuelve el fondo de las pretensiones de los sujetos procesales, tampoco pone fin al proceso ni impide que se pueda volver a discutir el objeto de la controversia.

24. En cuanto al **supuesto 2**, se verifica que el auto no causa gravamen irreparable, puesto que el proceso no ha finalizado ya que continúa sustanciándose[8], como se analizó anteriormente; ni se observa, *prima facie*, alguna actuación u omisión judicial que genere una afectación grave a derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

25. Por lo expuesto, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y rechaza la demanda por improcedente.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 850-17-EP**.

2. Disponer la devolución del expediente.

[8] De la verificación en el sistema SATJE, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayas ha continuado con la sustanciación, ha rechazado un pedido de excusa contra los jueces del tribunal, ha fijado fecha y hora para audiencia preliminar pero no se ha llevado a cabo, incluso ha solicitado copias certificadas de los expedientes a este Organismo y, el 4 de mayo de 2021, el tribunal consideró que *"Se deja constancia que no es posible fijar el término de reanudación debido a la conducta de la Secretaria General de la Corte Constitucional, así como a la ausencia de resolución de dicho órgano sobre la Acción Extraordinaria de Protección N° (sic) 0850-17-EP cuyo expediente jurisdiccional fue presentado el 27 de abril de 2017, fojas 515, esto último no porque implique impedimento jurídico, sino porque el cuaderno jurisdiccional que contiene los recaudos originales no se encuentra en este Tribunal"*.

3. Notifíquese, publíquese 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 seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 10 de agosto de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- **Lo certifico.**

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 850-17-EP/22

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 10 de agosto de 2022, aprobó la sentencia Nº. 850-17-EP/22 ("**sentencia de mayoría"** o **"decisión de mayoría**"), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura ("**entidad accionante**") en contra del auto dictado el 20 de febrero de 2017 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del proceso signado con el Nº. 17741-2017-0010.

2. En la sentencia de mayoría, se rechazó la demanda por considerar que el auto de 20 de febrero de 2017 no constituye objeto de acción extraordinaria de protección, porque:

> [N]*o resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada, dado que únicamente declaró la nulidad del auto interlocutorio expedido por el* [Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil]. *Y, puesto que su efecto fue retrotraer el proceso desde la audiencia preliminar para que la Sala continúe con el trámite desde ese momento procesal, tampoco* [impide que el proceso continúe]. *Consecuentemente, no es un auto que resuelve el fondo de las pretensiones de los sujetos procesales, tampoco pone fin al proceso ni impide que se pueda volver a discutir el objeto de la controversia.*
>
> […] [S]*e verifica que el auto no causa gravamen irreparable, puesto que el proceso no ha finalizado ya que continúa sustanciándose, como se analizó anteriormente; ni se observa, prima facie, alguna actuación u omisión judicial que genere una afectación grave a derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal.*

I. Antecedentes

Proceso penal Nº. 78-2011-SF

3. El 5 de octubre de 2001, la señora Mariana Yépez de Velasco, Ministra Fiscal General del Estado inició una indagación previa con el fin de:

> *investigar todo lo relacionado con la constitución del fideicomiso de activos castigados 93 BP, al cual se transfirió indebidamente cartera del Banco Pacífico S.A teniendo como beneficiarios a esa entidad y a sus ex accionistas. En la investigación existen hechos presumiblemente constitutivos de una infracción penal y que con relación a estos se ha identificado entre los presuntos responsables a Jorge Emilio Gallardo Zavala, actual Ministro de Economía y Finanzas* […].

4. El 10 de octubre de 2001, la señora Mariana Yépez de Velasco, Ministra Fiscal General del Estado resolvió dar inicio a la instrucción fiscal por el tipo penal peculado y dispuso que se *"recepten las versiones de los imputados: JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA, KOZHAYA SIMON FRANCISCO, LANIADO DE WIND RODRIGO, MACIAS HURTADO MIGUEL, PONCE ENRIQUEZ ALEJANDRO, CORREA CALDERON WILSON, ADOUM AUAD HANDEL, CABEZAS CANDEL JOSE y GONZALO HIDALGO TERAN."*

5. En auto de 11 de octubre de 2001, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia en lo principal dictó prisión preventiva en contra de los señores Jorge Emilio Gallardo Zavala y Carlos Gonzalo Hidalgo Terán.

6. En auto de 22 de julio de 2002, el presidente de la Corte Suprema de Justicia resolvió que:

> [D]*e que la denuncia de los hechos objeto de la instrucción fiscal* […] *y considerando que de la expresada instrucción fiscal se desprenden presunciones graves y fundadas sobre la existencia del delito de peculado bancario o financiero tipificado y reprimido por el artículo 257 del Código Penal, en contra de los imputados Jorge Emilio Gallardo Zavala y Carlos Gonzalo Hidalgo, como autores* […] *al tenor de lo preceptuado por el artículo 232 del Código de Procedimiento Penal,*[…] *acogiendo, además, el dictamen fiscal acusatorio, dicto el presente auto de llamamiento a juicio en contra de los nombrados imputados*. ***Por consiguiente, se confirma la orden de prisión preventiva dictada anteriormente, para cuya captura se oficiará a las autoridades de Gobierno y Policía*** […]. ("Énfasis añadido")

7. Inconforme con lo resuelto, los procesados interpusieron recurso de apelación. El 9 de junio de 2003, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, resolvió negarlos y confirmar en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio.

8. El 3 de agosto de 2010, el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala retornó al Ecuador desde Estados Unidos y fue privado de su libertad con base en la orden de medida cautelar dictada el 11 de octubre de 2001.

9. El 16 de septiembre de 2010, la Primera Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia dispuso:

> *la sustitución de la medida cautelar de orden de prisión preventiva ordenada en contra del procesado JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA, por las siguientes: a) Prohibición de salida del país […]; b) Presentarse ante la secretaría de esta Primera Sala de lo Penal el primer día de la primera y última semana de cada mes, a las 09h30, caso contrario se volverá a ordenar la prisión preventiva; c) La prohibición de enajenar los bienes de propiedad del procesado, para cuyo efecto, ofíciese a los señores Registradores de la Propiedad de Quito y Guayaquil; y, d) Gírense la correspondiente boleta de excarcelación del procesado JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA.*[1]

[1] **Desde la privación de libertad del señor Jorge Emilio Gallardo Zavala, es decir desde el 3 de agosto de 2010 hasta el 16 de septiembre del mismo año, fecha en la que se sustituyó la medida cautelar referida, transcurrieron 45 días.**

10. El 16 de noviembre de 2010, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvió:

> [Ratificar] *el estado de inocencia de los señores Jorge Emilio Gallardo Zavala, Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, Francisco Kozhaya Simon, Eli Rodrigo Laniado de Wind, Miguel Luis Macías Hurtado, Wilson Eduardo Correa Calderón, Alejandro Alberto Ponce Enríquez y José Vicente Cabezas Candel* […].

11. Ante lo resuelto, la Fiscalía General del Estado interpuso recurso de casación. En auto de 20 de febrero de 2014, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia resolvió declarar improcedente el recurso interpuesto.

12. El señor Jorge Ortiz Barriga, por sus propios y personales derechos[2], presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de febrero de 2014. La causa fue signada con el Nº. 1087-14-EP y fue inadmitida en auto de 8 de octubre de 2014.

Proceso contencioso administrativo

13. El 5 de julio de 2016, el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala presentó una acción contencioso-administrativa en contra del Consejo de la Judicatura a fin de que se declare responsable al Estado ecuatoriano por error judicial, retardo injustificado e inadecuada administración de justicia y solicitó una indemnización económica de al menos seis millones de dólares más intereses que se generen hasta su pago real y efectivo, costas y honorarios profesionales de patrocinio.

14. El 25 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil ("**Tribunal Distrital**") resolvió "*aceptar la excepción previa de prescripción, declarar extinguido el derecho del ciudadano JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA para demandar al Estado*".

15. En contra de esta decisión, el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala interpuso recurso de casación. En auto de 20 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso interpuesto, declaró la nulidad del auto de 25 de noviembre de 2016, y dispuso remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, para que conozca el proceso desde la audiencia preliminar, momento en que se produjo la nulidad

16. El 4 de abril de 2017, el Consejo de la Judicatura presentó acción extraordinaria de protección ("**entidad accionante**") en contra del auto de 20 de febrero de 2017. La causa fue signada con el Nº. 850-17-EP y admitida a trámite el 8 de agosto de 2017.

---

[2] El señor Jorge Ortiz Barriga ostentaba el cargo de Director Nacional de Asuntos Judiciales de la Superintendencia de Bancos y presentó la demanda afirmando que debía ser parte procesal del juicio penal signado con el Nº. 78-2011-SF.

II. Del contenido de la demanda

17. En la demanda, la entidad accionante manifiesta que el auto de 20 de febrero de 2017 vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación.

18. Al respecto, la entidad accionante señala que:

> *La motivación en las sentencias y en los autos definitivos, deben ser razonadas, a fin de que las partes conozcan los motivos que llevaron a los Señores Jueces a adoptar tal o cual decisión, previsión constitucional que evita el exceso discrecional o la arbitrariedad en las decisiones judiciales. Lo cual no ha ocurrido en el presente caso.*

19. En el mismo orden de ideas, la entidad accionante indica que la decisión impugnada *"carece de motivación, ya que en la misma simplemente se acepta el recurso de casación interpuesto, en consecuencia, nulita el auto interlocutorio emitido por el Tribunal Distrital* […] *sin el correcto análisis jurídico que sustente dicha decisión* […]".

20. Asimismo, la entidad accionante expresa que *"al emitirse una resolución que aceptó el recurso de casación* […] *se ha violado flagrantemente el debido proceso ya que no se ha tomado en cuenta en su totalidad las consideraciones expuestas en la audiencia del recurso de casación."*

21. Finalmente, la entidad accionante recalca que:

> [A]*cudió a la audiencia del recurso de casación y expuso ampliamente todos los argumentos y fundamentos del por qué no se debía aceptar el recurso interpuesto por el actor respecto al auto interlocutorio que declaró que se encontraba prescrita la acción, con lo cual evidentemente existe una vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva, pues a pesar de haberse demostrado que los últimos actos dentro del proceso penal fueron favorables para el hoy actor y no violatorios de sus derechos, dichos argumentos no fueron considerados, lo cual resulta en una expresa vulneración.*

III. Consideraciones preliminares

22. En la sentencia de mayoría se determinó que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección -ver párrafo 2 del presente voto salvado-. No obstante, consideró que los argumentos de la entidad accionante denotan que el auto de 20 de febrero de 2017 podría ocasionar un gravamen irreparable y por ello, se debió analizar el contenido de la demanda a fin de descartar o confirmar una posible violación de derechos constitucionales de la entidad accionante. A fin de ser coherente con lo señalado, realizaré el análisis indicado.

23. Ahora bien, es claro que, en principio, el auto de 20 de febrero de 2017 no es objeto de esta garantía por no poner fin al proceso, por no pronunciarse sobre la materialidad de las pretensiones y por no impedir que el proceso continúe por los efectos que genera la nulidad dictada.

24. De la revisión de la decisión impugnada, se observa que la Sala declaró la nulidad del auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil con base en los argumentos del entonces recurrente. Respecto a esta decisión, la entidad accionante ha formulado una serie de argumentos que guardan relación con una posible violación de derechos constitucionales.

25. En varias ocasiones, este Organismo se ha pronunciado sobre la aplicación de la excepción de gravamen irreparable y ha señalado que para que proceda tal excepción *"al analizar el objeto de la acción extraordinaria de protección se debe constatar prima facie que el auto impugnado tenga la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no exista otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones*. […]*"*[3]

26. En concordancia con lo señalado, la jurisprudencia constitucional ha indicado que una decisión que declara la nulidad al ser considerada como "[…] *una forma de revocatoria de una sentencia puede causar un gravamen irreparable a derechos constitucionales*", toda vez que no existe un medio procesal idóneo para dejarla sin efecto[4].

27. En este caso en particular, la entidad accionante afirma que se vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de la defensa y la motivación porque la Sala de la Corte Nacional de Justicia no consideró los argumentos expuestos en la audiencia para resolver el recurso de casación y simplemente lo aceptó sin un análisis jurídico. De ser cierta, la alegación referida *"la única vía de reparación es la acción extraordinaria de protección, dado que el sistema procesal ordinario no ofrece* [otro medio procesal de impugnación]*"*[5].

28. Bajo los argumentos expuestos, encuentro que el auto de 20 de febrero de 2017 a pesar de no ser definitivo tiene la potencialidad de causar un gravamen irreparable, de modo que, corresponde analizar los argumentos de la demanda para verificar si dicho gravamen efectivamente se produjo. En consecuencia, realizaré el análisis de vulneración de derechos sobre la decisión ya referida y sobre la base de los argumentos que la entidad accionante ha planteado respecto del mismo.

IV. Análisis constitucional

29. La entidad accionante alega la violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación.

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, parr. 64
[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 20.
[5] *Ibíd*.

Empero, se evidencia que sus argumentos se centran en la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En consecuencia, dichos cargos serán tratados a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto dictado el 20 de febrero de 2017 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante?

30. A criterio de la entidad accionante, la decisión impugnada acepta simplemente el recurso de casación sin tomar en cuenta las consideraciones expuestas en la audiencia respecto a por qué los últimos actos dentro de proceso penal no violaron los derechos del recurrente.

31. De lo resumido *ut supra*, se desprende que la entidad accionante considera que la decisión impugnada es incongruente frente a las partes por no pronunciarse sobre los argumentos expuestos en la audiencia del recurso de casación. De modo que, el examen se circunscribirá en el vicio señalado.

32. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE:

> *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.*

33. A la luz de lo establecido en la sentencia Nº. 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. A saber:

> […] *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* […] *la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.*[6]

34. Si bien "*una argumentación puede lucir suficiente,* […] *porque a primera vista cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, en realidad puede ser inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional.*"[7]

35. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando la motivación es aparente puede estar afectada por algún tipo de vicio motivacional, entre estos: (i) incoherencia; (2) inatinencia; (3) incongruencia; e, (4) incomprensibilidad. En virtud de que, la alegación hace alusión al vicio de incongruencia frente a las partes, es preciso indicar que se configura este tipo de *"incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o jurídica,* […] *no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales".*[8]

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2.
[7] Ibid., párr. 71.
[8] Ibid., párr. 86

36. Para analizar el fundamento de la entidad accionante sobre la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es importante determinar los cargos expuestos en la audiencia de fundamentación del recurso de casación. A saber:

(i) Desde que se sustituyó la medida cautelar de prisión preventiva y se dictó sentencia absolutoria, posterior a ello, no existe un acto violatorio de los derechos del recurrente. En este sentido, el artículo 32 inciso quinto del Código Orgánico de la Función Judicial es claro al señalar que las reclamaciones por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde que se realizó el último acto violatorio del derecho del perjudicado. Del tenor literal del artículo no se desprende que se mencione que el tiempo debe ser contado desde que se concluya el proceso.

(ii) El 16 de noviembre de 2010, cuando se dictó una sentencia absolutoria a favor del recurrente cesaron las violaciones de derechos de modo que, desde esa fecha hasta el 18 de agosto de 2016 fecha en la que se citó al Consejo de la Judicatura con la demanda transcurrieron más de 6 años, de modo que el artículo 32 del COFJ fue aplicado correctamente.

37. Ahora bien, de la revisión de la decisión impugnada se evidencia que la Sala transcribe el auto dictado el 25 de noviembre de 2016 y señala que:

> *Resulta incorrecto lo aseverado en el auto interlocutorio impugnado, respecto a que el plazo de los cuatro años señalado en el artículo 32 del COFJ debe empezar a decurrir desde la sentencia absolutoria de 16 de noviembre de 2010, pues como bien se señala en el recurso de casación el cómputo del plazo de la prescripción de la acción en el presente caso, debe contabilizarse desde que terminó el proceso penal en contra del demandante, esto es a partir de que la Corte Nacional dictó y ejecutorió el auto de 20 de febrero de 2014 que desechó el recurso de casación presentado por el Fiscal General del Estado pues el proceso penal termina cuando se agota la jurisdicción, lo cual comprende todo el procedimiento incluyendo todos los recursos procesales, lo cual permite precisamente que se ejecutoríe la sentencia absolutoria.*

38. Bajo lo expuesto, la Sala resuelve:

> *Aceptar el recurso de casación interpuesto por el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala* […] *respecto al caso 1 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, y por tanto se declara la nulidad del auto interlocutorio dictado el 25 de noviembre de 2016*
>
> *Se dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, para que los mismos jueces que lo conformaron, o quienes legalmente les reemplacen, continúen conociendo el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, esto es desde la audiencia preliminar.*

39. Con base en la argumentación transcrita, la Sala acepta el recurso de casación interpuesto y declara la nulidad del proceso desde la audiencia preliminar.

40. Una vez detallados los argumentos expuestos por la entidad accionante en la audiencia de sustentación del recurso de casación y transcritos los fundamentos en los que se basó la Sala para aceptar el recurso ya referido, se verificará si los argumentos descritos en el párrafo 36 fueron contestados y si estos son relevantes para la resolución de la causa.

41. En virtud de que la decisión impugnada aceptó el recurso de casación *"por haberse contado mal el decurso del plazo de prescripción y se ha dado una errónea interpretación del inciso quinto del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial",* los argumentos relevantes en la causa *in examine* son aquellos que se encaminan a justificar por qué la interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial no fue correcta y porque debe entenderse y aplicarse en sentido literal, es decir entender que el plazo de prescripción debe contarse desde el último acto violatorio.

42. De la lectura integral de los argumentos descritos en el párrafo 36 se desprende que los mismos están encaminados a determinar que la acción prescribió de conformidad con el tenor literal de lo dispuesto en la norma pertinente. Por lo indicado, los cargos son relevantes en virtud de que, buscan una decisión contraria a la emitida por la Sala.

43. Bajo este contexto, de la revisión integral de la decisión impugnada se constata que la Sala arguye que el análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto a la interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial fue incorrecto pues el plazo de prescripción se debe contar desde que la sentencia absolutoria se ejecutorió; sin embargo, para llegar a esa conclusión no se pronuncia sobre el argumento de la entidad accionante referente a que la norma en su tenor literal señala que el plazo de prescripción se contará desde el último acto violatorio, argumento que de haber sido contestado pudo incidir en la resolución de la causa.

44. De los fundamentos aportados por la Sala, se confirma que los cargos detallados en el párrafo 36 del presente voto salvado, no fueron contestados. En específico, las autoridades judiciales se limitan a resolver el recurso de casación interpuesto y no presentan una razón que justifique por qué el argumento de la entidad accionante sobre la interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial es incorrecto y/o improcedente, a pesar de ser relevante. Por lo que se verifica que la Sala omitió pronunciarse sobre los argumentos relevantes de la entidad accionante, lo que ocasionó la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Conclusión

45. Con base en el análisis desarrollado, la demanda de acción extraordinaria de protección de la entidad accionante debió ser aceptada al identificarse que la decisión impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y por

consiguiente, se debió disponer que otra conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación en atención al artículo 76 número 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador[9].

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.08.22 13:23:34 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 850-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de agosto de 2022, mediante correo electrónico a las 10:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

nstancia de que, actualmente, el proceso de origen se encuentra en fase de citación, por lo que, que aún no existen situaciones jurídicas consolidadas respecto al fondo de la controversia mio que una forma de reparación adecuada de la violación de los derechos alegados por la onante es que el recurso de casación se vuelva a conocer por la Sala correspondiente.

085017EP-498de

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Caso Nro. 0850-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciocho de agosto de dos mil veintidós; y el voto salvado el día lunes veintidós de agosto de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AÍDA SOLEDAD GARCÍA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

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

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.