

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

CASO No. 273-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza los derechos a la motivación, al cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica en un auto que inadmitió el recurso de casación en el marco de un proceso contencioso administrativo, concluyendo que no se vulneraron los derechos constitucionales de la Contraloría General del Estado.

I. Antecedentes procesales

1. Víctor Manuel Crespo Regalado presentó acción contencioso administrativa en contra de la Contraloría General del Estado (en adelante “**CGE**”). Solicitó que se declare la ilegalidad y nulidad del acto administrativo de 24 de noviembre de 2009, mediante el cual se le impuso una glosa por el valor de \$ 4.622,32; y solicitó el pago de perjuicios económicos sin indicar su equivalencia.
2. El 27 de septiembre de 2013, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dentro del juicio No. 281-2012, aceptó la demanda por falta de motivación en la resolución impugnada.
3. El 30 de octubre de 2013, Carlos Pólit Faggioni, en calidad de representante legal de la CGE, interpuso recurso de casación. El 9 de diciembre de 2014, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**Tribunal de Conjuces**”), inadmitió el recurso por no haberse señalado las normas que fueron indebidamente aplicadas.
4. La CGE interpuso recurso de revocatoria en contra de la inadmisión del recurso de casación. El 27 de enero de 2015, el Tribunal de Conjuces negó el recurso por improcedente.

5. El 24 de febrero de 2015, la CGE (en adelante “**la accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado el 9 de diciembre de 2014, por el Tribunal de Conjuces.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 24 de julio de 2015, admitió a trámite el caso.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 05 de agosto de 2015, correspondió la sustanciación del caso al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. Posteriormente, a partir del 8 de junio de 2016, correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos la sustanciación de la causa, quien avocó conocimiento el 13 de diciembre de 2017, y otorgó al Tribunal de Conjuces el término de 5 días para remitir un informe debidamente motivado respecto de la acción extraordinaria de protección. El Tribunal de Conjuces no remitió el informe requerido.
8. Una vez posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
9. Mediante providencia de 20 de febrero de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó a las partes pronunciarse sobre los fundamentos de la presente acción, en particular, dispuso a los Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remitir informe debidamente detallado y argumentado en el término de 5 días.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC.

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

11. La accionante manifestó que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, a la garantía de cumplimiento de las normas, a la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1, 7 literal l), y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Por lo que, solicitó que la Corte Constitucional declare la vulneración de los indicados derechos constitucionales.

12. Como medidas de reparación solicitó que la Corte: (i) declare nulo y deje sin efecto el auto mediante el cual se inadmitió el recurso de casación y la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2013, y (ii) declare legítima la resolución mediante la cual se confirmó la imposición de la glosa el 20 de enero de 2012.
13. Al respecto, la accionante indicó que el derecho a la tutela judicial efectiva fue vulnerado debido a que los conjuces en su auto no resolvieron “[...] respecto de la causal invocada por el Ente de Control, sino que **“... inadmite el recurso de casación presentado...”** y es aquí cuando se viola el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos de esta entidad como parte procesal y deja a la Contraloría General del Estado en indefensión” (Énfasis del original). Así mismo, describió que los conjuces no analizaron normativa legal pertinente al caso, concretamente el artículo 31 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; lo cual, a su criterio, constituyó la razón para la inadmisión del recurso de casación.
14. En cuanto a la garantía de motivación, la accionante consideró que los conjuces dejaron de “[...] analizar la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, ya que únicamente se menciona que el accionante al fundamentar su recurso no ha consignado **“... la proposición jurídica completa...”**, por lo que se inadmite el recurso planteado, dejando de lado el análisis de todas las normas que han sido invocadas en la casación [...]”.
15. También, sostuvo que al señalar la causal de falta de aplicación de norma en el recurso de casación y al haber evidenciado que “[...] el Tribunal de instancia incurrió en el quebranto al dictar la sentencia impugnada, era suficiente para que se admita el Recurso de Casación indebidamente negado, por hallarse cumplidos los requisitos de procedencia establecido en la Ley de la materia [...]”, por esta razón se habría infringido el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República que establece la obligación de las autoridades judiciales de garantizar el cumplimiento de normas y derechos de las partes.
16. Finalmente, en torno al derecho a la seguridad jurídica la accionante arguyó que el auto, de los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, **“desconoce las normas y jurisprudencia que regula la Ley de Casación [...]”**.

3.2 Argumentos de la parte accionada

17. Mediante escrito suscrito por la jueza de la Corte Nacional de Justicia Daniela Camacho Herold, el 20 de marzo de 2020, se indicó que el auto impugnado fue dictado respetando los derechos constitucionales. Así, manifestó que la inadmisión del recurso de casación no vulnera derechos constitucionales *per se*, sino que obedece a la exigencia de cumplimiento de ciertos requisitos previstos en la ley; que, al no cumplirse, corresponde la inadmisión del recurso. Situación que además garantiza los derechos de la contraparte en el marco del proceso judicial.

IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Análisis constitucional

18. Teniendo en cuenta que la Contraloría General del Estado ha alegado la vulneración de derechos constitucionales, exclusivamente en relación con su dimensión procesal¹, esta Corte procederá a resolverlos a continuación:

Sobre la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía de motivación.

19. Pese a que la entidad accionante sostiene que se vulneró la tutela judicial efectiva y la motivación de forma independiente, sus argumentos se centran en que los jueces no habrían resuelto respecto de la causal invocada, no habrían analizado la normativa pertinente al caso y habrían dejado de lado todas las normas invocadas en su recurso de casación. De tal manera, pese a que la Corte realizó un esfuerzo razonable, se evidencia que la demanda gira en torno a la presunta falta de motivación, razón por la cual las resolverá a través del análisis de esta garantía del debido proceso.
20. El derecho a la motivación se encuentra previsto en la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal l) que establece:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

21. La motivación se enmarca en las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta, entre otros,² de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido de que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019.

² La Corte Constitucional ha establecido que la vulneración del derecho a la motivación ocurre ante (i) la inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión; y (ii) la insuficiencia de motivación, cuando se incumplen criterios que nacen de la propia Constitución al punto que no permiten su comprensión efectiva. Sentencia No. 1679-12-EP, de 15 de enero de 2020.

en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.³

22. De la revisión del auto impugnado, se observa que el Tribunal de Conjuces, en los considerandos tercero y cuarto acude a la normativa jurídica y a la doctrina a fin de dar una explicación ampliada sobre la ‘falta de aplicación’ e ‘indebida aplicación’ de las normas, pues estas constituyen las causales de fundamentación del recurso de casación planteado por la accionante. A partir de aquello, los conjuces establecieron que la recurrente no determinó las normas que fueron indebidamente aplicadas; es decir, que no fundamentó su recurso de conformidad con lo exigido por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. En consecuencia, esta Corte encuentra que el Tribunal de Conjuces, en el auto impugnado, enunció las normas y principios jurídicos en que se funda y explicó su pertinencia al caso, respondiendo a la pretensión de la recurrente.
23. En este mismo sentido, se evidencia que el Tribunal de Conjuces fundamentó la inadmisión del recurso de casación indicando que *“el recurrente en la determinación de las normas que estiman infringidas omite señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa no aplica (sic).- Además es importante señalar al recurrente que quien interpone el recurso de casación debe explicar en forma pormenorizada la forma en la cual se ha producido el yerro, y por lo tanto no puede prosperar el cargo alegado por falta de aplicación de las normas mencionadas, al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación [...]”*. Con lo cual, le indicaron a la recurrente la razón específica por la que fue inadmitido su recurso de casación y se pronunciaron respecto de las causales y normas invocadas y enunciaron normas y explicaron pertinencia, por lo que no hay violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

24. El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República,⁴ guarda intrínseca relación con la garantía de cumplimiento de normas por parte de los órganos de justicia, previsto en el artículo 76 numeral 1 *Ibídem*.⁵
25. Por un lado, el derecho a la seguridad jurídica exige contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita tener una

³ Corte Constitucional, Sentencia 1728-12-EP/19, de 2 de octubre de 2019.

⁴ Constitución de la República, Art. 82.- *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

⁵ Constitución de la República, Art. 76 numeral 1.- *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

noción razonable de las reglas que serán aplicadas en cada proceso. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar la certeza de que la situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. Por otro lado, *“parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues solo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente”*.⁶

26. En el caso en concreto, la accionante manifiesta que el Tribunal de Conjuces *“desconoce las normas y jurisprudencia que regula la Ley de Casación [...]”*. Sin embargo, de la lectura del auto impugnado se evidencia que el Tribunal de Conjuces observó la Ley de Casación, recurrió a la doctrina en relación con las causales alegadas y aplicó la normativa que estimó pertinente para analizar la admisión del recurso de casación propuesto. Con relación a la jurisprudencia que desarrollaría la ley de casación, la accionante no evidencia argumento alguno que haga relación a ello, ni que demuestre la inobservancia de fallos hetero vinculantes.⁷ En consecuencia, esta Corte encuentra que sus argumentos reflejan únicamente su desacuerdo con la decisión y están dirigidos a que la Corte Constitucional realice un análisis de legalidad relativo a la corrección en la aplicación de la Ley de Casación por parte del Tribunal de Conjuces, lo cual, tal como lo ha establecido este Organismo,⁸ no procede a través de una acción extraordinaria de protección.
27. En consecuencia, esta Corte evidencia que el auto impugnado ha observado la normativa previa pública y aplicable al caso concreto, brindándole a la accionante certeza suficiente de que se siguieron procedimientos regulares establecidos previamente para la resolución de la admisión de su recurso de casación. En tal sentido, esta Corte observa que los jueces garantizaron el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía cumplimiento de normas y derechos de las partes procesales.

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 propuesta.
2. Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1706-13-EP/19, de 26 de noviembre de 2019.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1274-14-EP/19, de 18 de diciembre de 2019, 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, 720-13-EP/19, de 7 de noviembre de 2019.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL