

Quito, D.M., 11 de marzo de 2020

CASO N°. 427-14-EP

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección en contra del auto de 29 de enero de 2014, emitido por el Tribunal de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La accionante alegó la vulneración a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en lo atinente al derecho a la defensa y la seguridad jurídica.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de mayo de 2006, la Subsecretaría del Azuay del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante "MTOPE"), representada por César Pacheco Hugo, suscribió un contrato de obra cierta con ASELAB S.A., representada por Edison Bravo, empresa usuaria del sistema de intermediación laboral para la construcción del Puente Norte en Nulti, provincia del Azuay. Miguel Ángel Guanoquiza Lojano (en adelante, el "ex trabajador") laboró como albañil en dicha obra, desde el 1 de diciembre de 2006 hasta el 30 de marzo de 2008, cuando fue despedido por ASELAB S.A.

2. El ex trabajador solicitó que el MTOPE cumpla con el pago de la liquidación y haberes laborales como empleador solidario. El 3 de febrero de 2010, la Dirección Regional de Trabajo y Empleo del Azuay (en adelante "la dirección") emitió el acta de juzgamiento N° 21-2010 y ordenó que el MTOPE pague al ex trabajador el monto de USD 9.600 por concepto de multa, por no aplicar la disposición transitoria segunda y el reglamento del Mandato Constituyente N°. 8. La entidad presentó un recurso de reposición. El 18 de mayo de 2010, la dirección emitió una resolución en la cual dejó sin efecto la sanción impuesta en el acta de juzgamiento.¹

3. El 28 de junio de 2010, el ex trabajador presentó una demanda contencioso administrativa en contra de la resolución del recurso de reposición. El 12 de julio de 2011, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 3 declaró la nulidad del acto administrativo impugnado y ordenó el pago dispuesto a favor del ex trabajador en el acta de juzgamiento.

¹ Resolución signada con el N°. 002-RRDTRTA -10.

4. El 29 de julio de 2011, Carlos Joaquín Cordero Carvallo, subsecretario regional 6 del MTOP, presentó recurso de casación. En la misma fecha, César Augusto Ochoa Balarezo, director regional de Cuenca de la Procuraduría General del Estado (PGE), también presentó recurso de casación. La Directora Regional del Trabajo en Cuenca se adhirió al recurso de casación presentado por la PGE. El 29 de enero de 2014, el Tribunal de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante CNJ) inadmitió el recurso de casación presentado por el delegado de la PGE. El recurso de casación presentado por el MTOP no se admitió a trámite pues la CNJ señaló que la entidad recurrente carece de personería jurídica.²

5. El 25 de febrero de 2014, Mireya Soledad Cárdenas Patiño, directora regional de trabajo y servicio público de Cuenca (en adelante, “la accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 29 de enero de 2014 emitido por el Tribunal de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

6. El 10 de junio de 2014, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción.

7. El 25 de julio de 2019, el Pleno asignó la sustanciación del caso al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 28 de enero de 2020 y solicitó un informe motivado a los jueces nacionales, quienes pese a estar debidamente notificados no han presentado escrito alguno.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Pretensión y argumentos

9. La accionante impugna mediante acción extraordinaria de protección el auto de 29 de enero de 2014, emitido por la CNJ, en el cual se inadmitió el recurso de casación presentado por la PGE y no

² Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, causa N°. 515-11, fj. 4v. En el considerando tercero del auto impugnado señaló: “Entonces, al verificarse que el recurso extraordinario de casación fue propuesto por el Ing. Carlos Joaquín Cordero Carvallo, Subsecretario Regional 6 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; este carece de personería jurídica, por cuanto la representación extrajudicial del Estado la ejerce el Presidente de la República conforme el segundo inciso del artículo 5 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, mientras su representación jurisdiccional o judicial compete al Procurador General del Estado conforme las disposiciones contenidas en los artículos 3, literales a) y b); y 5 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no existiendo tampoco delegación de este último, se determina que el recurso no puede admitirse”.



se admitió a trámite el recurso presentado por el MTOP, pues la CNJ señaló que esta entidad carece de personería jurídica. La accionante alegó la vulneración de la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial, derecho a la defensa y a la seguridad jurídica. Solicitó que se declare la violación de derechos y la reparación integral.

10. En lo referente a la trasgresión del derecho a la tutela judicial, la accionante señala que se produjo la violación porque, por razones formalistas, le inadmitieron el recurso de casación.³ En lo relacionado con la vulneración a la defensa, que le impidieron al superior corregir la sentencia y que le denegaron la justicia.⁴ Sobre la violación a la seguridad jurídica, que el Tribunal no aplicó el mandato constituyente N°. 8 por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁵ Finalmente considera que la multa impuesta al MTOP es improcedente.⁶

IV. Análisis Constitucional

11. La tutela judicial efectiva, se encuentra consagrada en el artículo 75 de la Constitución y dispone "*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva*". La tutela efectiva, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, está conformado por tres elementos: el acceso a la justicia, la debida diligencia y la ejecución de la decisión debidamente motivada.⁷

12. La Corte Constitucional ha desarrollado que el contenido de la tutela judicial efectiva se traduce procesalmente como el derecho de petición, que impone obligaciones al Estado para su desarrollo, y la definió como la garantía frente al Estado para tener los debidos causas procesales con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y argumentada, sobre una petición amparada por la ley. Así, la Corte ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva viabiliza todos los demás derechos

³ Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, causa N°. 515-11, fs. 11 y 11 v: "*por cuanto al inadmitirse el recurso de casación interpuesto, en base al argumento de que el impugnante no ha realizado una proposición jurídica completa, se evidencia no solo una visión eminentemente formalista que es irrelevante al momento de fallar en derecho y hacer justicia efectivamente, sino también una argumentación violatoria de derechos constitucionales...*"

⁴ Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, causa N°. 515-11, fj. 11 v: "*podemos establecer que la inadmisión del recurso de casación, no solo generó un estado de incertidumbre e indefensión, al impedirse que el superior pueda corregir el error de derecho cometido por el Tribunal al dictar el fallo, sino también una clara denegación de justicia, frente a una sentencia en la cual en forma abreviada y sin realizar las debidas consideraciones a lo que es materia esencial de la litis, el Tribunal atacó un acto administrativo sin analizar el proceso judicial en su conjunto*".

⁵ Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, causa N°. 515-11, fj. 12 y 12 v.

⁶ La improcedencia se produce "*al haberse determinado por una parte, que el contrato de obra cierta que vinculaba al trabajador a la empresa intermediada, terminó de conformidad con la forma prevista en la ley y en el contrato, y por otra, al no haberse cumplido con los presupuestos legales establecidos en la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente No. 8, como lo dejó precisado*". Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, fj. 13.

⁷ Por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19.

constitucionales, a través de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias, en condiciones de igualdad y equidad.⁸

13. La accionante considera que, por no haber aceptado el recurso de casación, le violaron el derecho a la tutela efectiva. Esta alegación tiene relación con el acceso a la justicia, que se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta por parte de la Corte. Corresponde analizar si la Corte Nacional al inadmitir el recurso de casación no dio respuesta alguna el accionante. Esta Corte sobre la naturaleza de la casación de manera reiterada ha señalado que es un recurso extraordinario, rígido, que debe cumplir con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada. Si no se observan los requisitos para plantear este recurso, se lo puede inadmitir y esa no es una razón para que se viole la tutela efectiva.⁹

14. En el presente caso, el recurso de casación presentado por la PGE no fue admitido al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Casación, vigente en esa época, tal como se explica a lo largo del considerando cuarto del auto impugnado, que en lo principal señala: *"Analizado el recurso de casación... no se encuentra que en este extremo, cumpla con las prescripciones legales para que pueda progresar; y, en consecuencia se inadmite el recurso de casación, en relación con la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación invocada."*¹⁰ La Corte considera que la accionante si pudo acceder a la justicia, a tal punto que presentó inclusive recurso de casación. La CNJ determinó que el recurso no cumplió con los requisitos. Y en la sentencia se aplicó el artículo 3 de la ley de Casación y se explicó su pertinencia. Por otro lado, del análisis del expediente se desprende que el accionante recibió respuesta a su pretensión. Por tanto la CNJ no vulneró el derecho a la tutela efectiva del accionante. En esta línea, corresponde al recurrente, ante la naturaleza excepcional, rígida y formal del recurso de casación, cumplir con los requisitos de admisión previstos en la Ley para poder acceder a la revisión material de la decisión impugnada por parte de las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Sin la superación de estos requisitos, dichas salas no están facultadas a sustanciar el recurso.¹¹

15. Con relación al derecho a la defensa, reconocido en el artículo 76 (7.) de la Constitución dispone: *"El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado de procedimiento"*. El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).¹² En el presente caso, el MTOP activó el recurso de reposición en contra de la resolución que le impuso la multa. Por su parte, el ex trabajador impugnó la resolución administrativa

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 921-12-EP/20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 923-13-EP/19.

¹⁰ Corte Nacional de Justicia, causa N°. 545-11, fj. 5.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 846-14-EP/20.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 2198-13-EP/19.



en la vía contencioso administrativa y obtuvo una sentencia a su favor. La sola inconformidad de la accionante con la inadmisión del recurso no es un argumento suficiente para alegar indefensión. La Corte verifica que las partes procesales comparecieron a todas las etapas de los procesos administrativos y judiciales, y pudieron activar todos los recursos procesales previstos en el ordenamiento jurídico a lo largo del proceso en igualdad de condiciones. Por ello no se verifica la existencia de una vulneración al derecho de defensa.

16. En lo referente a la seguridad jurídica, la accionante se limitó a expresar su desacuerdo con la falta aplicación de las normas contenidas en el Mandato 8 por parte de los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, y no justificó la vulneración a este derecho en el auto impugnado. A la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a este derecho no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino que la Corte debe verificar que la inobservancia de normas no acarree violación de derechos constitucionales, como en efecto no se ha evidenciado en el caso. La Corte tampoco tiene competencia para pronunciarse sobre la corrección o incorrección de multas impuestas.

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. Devuélvase el expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo Nacional de Justicia.
3. Notifíquese y publíquese.

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 Ávila 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 11 de marzo de 2020.- Lo certifico.

Dra. Alda García Berni
SECRETARIA GENERAL

5