

Quito, D.M., 29 de julio de 2020

CASO No 1864-12-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia se analiza si se vulneraron los derechos al debido proceso, a la defensa, a la motivación y a recurrir de la Superintendencia de Compañías por la inadmisión de un recurso de casación en un proceso contencioso administrativo.

I.- Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 15 de diciembre del 2008, César Humberto Navarro Andrade impugnó ante la jurisdicción contenciosa-administrativa la resolución de la Superintendencia de Compañías N° ADM-08429, del 15 de septiembre del 2008, por la que fue removido de su cargo como Director de Autorización y Registro de la Intendencia de Mercado de Valores.
2. En sentencia del 26 de julio del 2011, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito (en adelante, “el Tribunal Distrital N°1 de lo Contencioso Administrativo”) aceptó la demanda, declaró la nulidad de la referida resolución y dispuso reincorporar al señor Navarro Andrade a su cargo, pagarle las remuneraciones y demás beneficios económicos dejados de percibir desde su remoción (proceso N° 17802-2008-18830). El 29 de agosto del 2011, el Tribunal Distrital negó la aclaración y ampliación solicitada por la Superintendencia de Compañías.
3. La Superintendencia de Compañías interpuso recurso de casación. El 30 de julio del 2012, el Tribunal de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “el Tribunal de Conjuces”), inadmitió el recurso. La Superintendencia de Compañías interpuso recurso de hecho, que fue negado el 26 de septiembre del 2012 por el Tribunal de Conjuces.
4. El 23 de octubre del 2012, la Superintendencia de Compañías (en adelante, “la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación (o, “auto impugnado”).
5. El 13 de mayo del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección. Conforme al sorteo realizado, esta causa correspondió al juez Manuel Viteri Olvera, quien avocó su conocimiento el 24 de julio del 2013.

6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y de conformidad a un nuevo sorteo, el conocimiento de la causa correspondió al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 23 de enero del 2020.

7. El 30 de enero del 2020, Patricio Secaira Durango, en respuesta a la solicitud de presentar el correspondiente informe de descargo, señaló que es juez encargado de la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Nacional de Justicia y que desconoce del proceso cuyo auto es objeto de esta acción, por lo que no puede formular ningún descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos y garantías constitucionales, y que, consecuentemente, se disponga a la Corte Nacional de Justicia sustanciar el recurso de casación interpuesto.

9. Como fundamento de sus pretensiones, la Superintendencia de Compañías formuló los siguientes *cargos*:

9.1. La vulneración del *derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas* (artículo 76.1 de la Constitución), específicamente, del artículo 8 de la Ley de Casación; por cuanto, el auto impugnado inadmitió el recurso de casación a pesar de que cumplía con todos sus requisitos formales, como lo había calificado la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, y lo hizo con base en un examen de fondo en lugar de un análisis de admisibilidad.

9.2. La vulneración del *derecho a la defensa*, particularmente, de la *garantía de recurrir* (artículo 76.7.m de la Constitución), por las mismas consideraciones descritas en el párrafo anterior.

9.3. La vulneración del *derecho a la defensa en la garantía de la motivación* (artículo 76.7.l de la Constitución), por las mismas razones mencionadas en el párrafo 9.1 *supra*.

9.4. La vulneración del *derecho a la defensa en la garantía de la motivación* (artículo 76.7.l de la Constitución), específicamente, por cuanto el auto impugnado no explica la pertinencia de la aplicación del artículo 7 de la Ley de Casación.

II.- Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III.-Planteamiento de los problemas jurídicos

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

12. En la presente causa, como se puede verificar en los párrafos 9.1, 9.2 y 9.3 *supra*, los cargos parten de hechos y justificaciones comunes para concluir que se vulneraron varias garantías constitucionales del derecho al debido proceso. Por este motivo, el *primer problema jurídico* es el siguiente: ¿Vulneró el auto de inadmisión de casación el debido proceso, en la garantía del cumplimiento de normas y del derecho a la defensa, específicamente en las garantías de recurrir y de motivación, porque habría sido inadmitido a pesar de que cumplía con los requisitos formales para su admisión y con base en un examen de fondo?

13. Adicionalmente, en correspondencia con el cargo 9.4 *supra*, se plantea este *segundo problema jurídico*: ¿El auto de inadmisión de casación vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la Superintendencia de Compañías por no explicar la pertinencia de la aplicación del artículo 7 de la Ley de Casación?

IV.-Resolución de los problemas jurídicos

A. Problema jurídico 1. ¿Vulneró el auto de inadmisión de casación el debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y del derecho a la defensa, específicamente en las garantías de recurrir y de motivación (artículo 76. 1 y 76.7 letras l y m de la Constitución¹), porque el recurso habría sido inadmitido a pesar de que cumplía con los requisitos formales para su admisión y con base en un examen de fondo?

14. Para la resolución de este problema jurídico, hay que distinguir entre las dos razones por las que se habrían producido las alegadas vulneraciones iusfundamentales: en primer lugar, la de que el recurso sí habría cumplido con los requisitos formales para su admisión, como lo había calificado el Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo; y, en segundo lugar, la de que en el auto de admisión se habría efectuado un análisis de fondo acerca de los cargos casacionales.

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

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

[...]

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.*

m) *Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.*

15. Respecto de la *primera razón* esgrimida por la parte accionante, la Corte considera que la cuestión de si el recurso de casación interpuesto cumplía o no todos los requisitos formales para su admisibilidad, dependía de la aplicación de la entonces vigente Ley de Casación². Por lo tanto, esta alegación presupone que esta Corte realice un juicio de legalidad³, cuestión que es ajena a la función de la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional de derechos constitucionales.

16. Por otra parte, esta Corte considera necesario referirse a la alegación de que el Tribunal de Conjuces debió ratificar la decisión del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de **calificar** el cumplimiento de los requisitos formales del recurso de casación de la entidad accionante. Al respecto, de la revisión del auto impugnado, el Tribunal de Conjuces fundamentó su actuación en los entonces vigentes artículos 1 y 8 de la Ley de Casación:

Art. 1.- COMPETENCIA.- El recurso de que trata esta Ley es de competencia de la Corte Suprema de Justicia que actúa como Corte de Casación en todas las materias, a través de sus salas especializadas

Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- Cuando concurran las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo.

Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

17. Así, se verifica que el Tribunal de Conjuces enmarcó su actuación en lo previsto por la ley, por cuanto, al Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo le correspondía **calificar** si el recurso de casación interpuesto contenía los requisitos de admisión del artículo 7 de la ley para ser remitido a la Corte Nacional de Justicia, sin que ello implique un examen de **admisibilidad** de la fundamentación del recurso; pues aquel examen, conforme al citado artículo 8, era competencia de la respectiva sala de la Corte Nacional de Justicia, como ocurrió en el presente caso a través del Tribunal de Conjuces. En consecuencia, la razón esgrimida por la entidad accionante para sostener que se debió ratificar la calificación de su recurso no tiene asidero.

18. Ahora bien, respecto a la *segunda razón* de la entidad accionante, de que el Tribunal de Conjuces habría realizado un examen de fondo y no uno de admisibilidad, la Corte observa que, en el auto impugnado, con base en el artículo 6 de la Ley de Casación, el Tribunal de

² Derogada por el Código Orgánico General de Procesos.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°s 2453-16-EP/19, párr. 21 a 24 y 2004-13-EP/19, párr. 29 a 33.

Conjueces esgrimió las siguientes razones para inadmitir el recurso de casación de la entidad accionante:

18.1. Primera: “[...] *por que [sic] jamás puede aplicarse indebidamente o erróneamente la norma que no se aplica, ya que son conceptos distintos y contradictorios [...]*”⁴.

18.2. Segunda, porque: “[...] *no es conducente que se acuse a la sentencia, de hallarse afectada de la violación prevista en la causal primera y, simultáneamente, por los mismos motivos por la causal tercera, ya que al invocar la causal primera el recurrente está aceptando y reconociendo que el tribunal de instancia acertó en las conclusiones sobre los hechos contenidos en la prueba, en cambio, cuando se acusa en la causal tercera, se esta [sic] discrepando sobre las conclusiones sobre los hechos [...]*”⁵.

18.3. Y, tercera, “[...] *con respecto a que la sentencia contradice disposiciones contempladas en la Ley de Casación por parte del tribunal a quo en lo referente a los artículos 5 y 10 del mismo cuerpo de ley, es una evidente confusión por parte del recurrente, ya que lo que se determina[sic] la parte dispositiva de la sentencia dictada no tiene ninguna relación en lo que se refiere a la aplicabilidad de los artículos 5 y 10 de la Ley de Casación en lo que se refieren al término para la interposición de recurso [sic] y la ejecución y suspensión de la sentencia por parte del tribunal inferior [...]*”⁶.

19. Estas citas muestran que las razones esgrimidas por el Tribunal de Conjueces se ciñen a los elementos del recurso relevantes para el juicio de admisibilidad y no a la procedencia de los cargos casacionales: En primer lugar, se inadmite porque se considera que hay incompatibilidad entre diferentes tipos de vicios de casación, es decir, porque no es posible que, respecto de un mismo caso, una regla jurídica se aplique indebidamente, no se aplique y se interprete erróneamente. En segundo lugar, se inadmite porque, a juicio del Tribunal de Conjueces, las dos causales de casación invocadas, la violación directa e indirecta de normas sustanciales son incompatibles (el segundo caso corresponde a una violación indirecta porque se origina en una violación previa de otras normas, las de valoración de la prueba). En tercer lugar, se inadmite porque se considera evidente que, en abstracto, una sentencia recurrida en casación no puede haber violado los artículos 5⁷ y 10⁸ de la Ley de Casación, relacionadas a los términos para la interposición del recurso y los efectos del mismo. En definitiva, el Tribunal de Conjueces actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.

20. Teniendo en cuenta las conclusiones establecidas en los párrafos precedentes, que desestiman las razones aportadas por la entidad accionante, esta Corte determina que el auto de inadmisión impugnado no incumplió los requisitos de suficiente motivación (artículo 76.7.l de la Constitución), ni obstruyó el ejercicio del derecho a recurrir (artículo 76.7.m de la Constitución), ni incumplió normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la Constitución),

⁴Expediente de casación, hoja 5.

⁵Ídem.

⁶Ídem.

⁷ [Ley de Casación]. Art. 5.- **TERMINOS PARA LA INTERPOSICION.**- El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración. Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de quince días.

⁸ [Ley de Casación]. Art. 10.- **EFFECTOS.**- Salvo que el proceso verse sobre el estado civil de las personas, o el recurso haya sido interpuesto por los organismos o entidades del sector público, la admisión a trámite del recurso no impedirá que la sentencia o auto se cumpla.

en los términos en que estos derechos se establecen en la Constitución (conforme a las citas constantes en la nota al pie de página 1 *supra*). Es decir, las vulneraciones iusfundamentales alegadas por la entidad accionante, objeto de este primer problema jurídico, no tienen asidero.

B. Problema jurídico 2. ¿El auto de inadmisión de casación vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la Superintendencia de Compañías por no explicar la pertinencia de la aplicación del artículo 7 de la Ley de Casación?

21. En la demanda de acción extraordinaria de protección, la Superintendencia de Compañías señaló expresamente lo siguiente:

En el auto de 30 de julio de 2012, a las 11h40, no se explica la pertinencia de la aplicación de los requisitos del Art. 7 de la Ley de Casación al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los presupuestos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el Art. 3 del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal l del Art. 76 de la Constitución⁹ [énfasis añadido].

22. El artículo 7 de la Ley de Casación contiene los siguientes tres requisitos:

[...] 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2; 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y, 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

22.1. El primer requisito implícitamente se lo da por cumplido, pues se entra al análisis de los demás.

22.2. Sobre el segundo requisito, el auto impugnado afirma: “En cuanto a la temporalidad de la interposición del recurso, se establece que ha sido presentado dentro del término constante en el Art. 5 de la Ley de Casación”.

22.3. Y, en lo que atañe al tercer requisito, este remite, a su vez, a los requisitos establecidos en el artículo 6 de la misma Ley; respecto de estos, como se mostró en los párrafos 18 y 19 *supra*, el tribunal expuso razones suficientes, conforme al artículo 76.7.1 de la Constitución (citado en la nota al pie de página 1 de esta sentencia), para concluir que el recurso de la entidad accionante no cumplió con los requisitos para su admisión establecidos en dicho artículo, específicamente por incompatibilidad entre los diferentes tipos de vicios de casación alegados, por incompatibilidad entre diferentes causales de casación invocadas y porque, en abstracto, sería imposible que una sentencia recurrida en casación hubiere violado disposiciones de la Ley de Casación relativas a los términos para la interposición y los efectos del recurso.

23. En consecuencia, la Corte constata que en el auto impugnado sí se explicó la pertinencia de la aplicación de los requisitos establecidos en el citado artículo 7 a los antecedentes de hecho del caso, como lo ordena el artículo 76.7.1 de la Constitución.

24. Corresponde, entonces, desestimar la alegación de vulneración de la garantía de la motivación formulada por el accionante.

⁹Expediente de casación, reverso de la hoja 32.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1864-12-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL