



Quito D. M., 02 de octubre de 2019

**CASO No. 2453-16-EP**

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

**Sentencia**

**Tema:** Esta sentencia, la Corte Constitucional descarta la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Samborondón, provincia del Guayas.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 11 de junio de 2011, Samuel Heriberto Montalvo Ortega presentó una demanda laboral en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Samborondón (o GAD Samborondón) representado por los señores José Yunez Parra (alcalde), e Iván Orlando Miranda (procurador síndico). Dicha demanda correspondió conocer por sorteo al Juzgado Quinto de Trabajo de la Provincia del Guayas (ahora Unidad Judicial de Trabajo Guayaquil Norte, con sede en el Cantón Guayaquil, provincia del Guayas).
2. El 16 de marzo de 2015, el juez de la Unidad Judicial antes indicada dictó sentencia en la que resolvió declarar con lugar la demanda y dispuso que la entidad demandada cancele la cantidad de USD. 35.040,00 más el interés legal generado por concepto de haberes laborales adeudados. Dicha decisión fue apelada por la parte demandada a través de su procurador síndico.
3. El 11 de julio de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas, atendiendo el recurso de apelación interpuesto dictó sentencia en la que decidió rechazar dicho recurso y confirmar la sentencia dicta por el juez a-quo.
4. Inconformes con la decisión del tribunal ad-quem la entidad demandada interpuso recurso extraordinario de casación, en el que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (o CNJ) inadmitió dicho recurso mediante auto de fecha 24 de octubre de 2016.
5. El 11 de noviembre de 2016, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Samborondón, interpuso acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso extraordinario de casación de fecha 24 de octubre de 2016, suscrito por la Sala de conjuetas y conjuetes de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
6. Mediante auto de 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión conformada por Pamela Martínez de Salazar, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera resolvieron admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.

1

7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionadas ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sesión de 30 de abril de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 09 de septiembre de 2019. Este caso fue catalogado como prioritario por el Pleno de la CCE en el referido sorteo de acuerdo al listado realizado por la Presidencia de este Organismo.

## **II. Competencia**

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

## **III. Alegaciones de las partes**

### **a. Por la parte accionante**

10. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Samborondón, indica que *“En la sentencia antes anotada (refiriéndose al auto de inadmisión del recurso de casación), conforme pasaremos analizar en lo posterior, se han violado y violentado en nuestra contra los derechos de rango constitucional, tales como: el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial, la garantía del debido proceso señalada en artículo 76 No. 7, letra l), de la Constitución de la República, que se refiere a la motivación de las sentencias”* (sic).

11. Sobre la base de los antecedentes señalados, la entidad accionante solicita en su demanda de acción extraordinaria de protección que se declare la vulneración a la garantía de la motivación en virtud que *“...se podrá comprobar la elemental argumentación que desencadena en una falta de motivación emitida por lo miembros de la Sala de lo Labora de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio identificado con el No. 17731-2016-1787. No existe en el precitado fallo una razonabilidad que lo pueda sustentar y un análisis fundamentado en normas claras y sobre la Constitución. Lo único que existe es una enunciación vaga en cuento a normas, pero que no encuentro sustento y aplicabilidad de conformidad a la realidad procesal.”* (sic).

### **b. Por las autoridades judiciales demandadas**

12. La conjuenza María Teresa Delgado Viteri, en su informe señala que: *“en vista de la graves alegaciones que la accionada activa señala respecto del derecho al debido proceso en la garantía*



*de la motivación, se analizará en primer lugar dichos argumentos que se contraen al acusar que la decisión adoptada es inmotivada, pues a criterio de la parte impugnante existe falta de motivos...”, acto seguido manifiesta que “...es importante destacar la alegación en la que se acusa al auto de inadmisión de: (...) no hace ni siquiera mención de normas de rango legal o constitucional que fundamenten la negativa del recurso (...”, es decir, la accionante, esperaba que a través de un auto de admisibilidad del conjuer de casación, se analice el fondo de la controversia”.*

**13.** La conjuerza también indicó que: *“esta afirmación de la legitimada activa demuestra un total desconocimiento respecto de la actividad del conjuer nacional quien, en su fase de admisibilidad, tiene como única competencia hacer el análisis formal de un recurso de casación deducido, el cual, si prospera, pasaría a un tribunal de Casación para su análisis de fondo. Por lo tanto, acusar de que el auto objeto de esta acción es carente de motivos por cuanto no hace un análisis de fondo, recae fuera de toda lógica y conocimiento legal”, culmina manifestando que “en este sentido por un lado se ilustrará a la legitimada activa respecto de actividad del conjuer nacional respecto del recurso de casación y luego se analizará como el auto de admisión que rechaza el recurso de casación cumple con los parámetro constitucionales y legales respecto de la garantía de motivación”.*

#### **IV. Análisis del Caso**

**14.** Esta Corte Constitucional considera que el problema jurídico en este caso consiste en determinar si, al inadmitir el recurso extraordinario de casación realizado por los conjueres de la Sala de lo Laboral de CNJ, vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso (en la garantía de motivación) y la tutela judicial efectiva de la entidad accionante.

**15.** Antes de resolver este problema jurídico, esta Corte Constitucional estima necesario analizar la legitimación activa en el proceso de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección, es decir la aptitud y capacidad procesal de este tipo de personas para reclamar derechos constitucionales en procesos de acción extraordinaria de protección.

#### ***Sobre la legitimación activa de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección***

**16.** La Corte Constitucional para el período de transición, en su sentencia No. 24-09-SEP-CC, determinó que en virtud de una aparente interpretación extensiva del artículo 86 numeral 1 de la CRE, las personas jurídicas de Derecho Público estaban facultadas para proponer garantías jurisdiccionales y reclamar, a través de estos mecanismos, sus derechos constitucionales, al igual que las personas naturales y jurídicas privadas. Es decir, estaban legitimados para ejercer el derecho de acción mediante la acción extraordinaria de protección, sin excepción alguna.

**17.** En las sentencias 0838-12-EP/19, 282-13-JP/19 y 2004-13-EP/19 esta Corte Constitucional se apartó de la línea jurisprudencial y, en efecto, consideró que las personas jurídicas públicas – en el caso concreto de la sentencia 0838-12-EP/19 el Banco Central del Ecuador-, no pueden

comparecer a un proceso de acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones a derechos constitucionales sustantivos al menos en la medida en que no son titulares de estos derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la CRE y la ley. Ello, porque la CRE no reconoce derechos a las entidades públicas, sino que les reviste con ciertas facultades y atribuciones.

18. En la Sentencia 0838-12-EP/19, esta Corte concluyó que las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitiva y, por tanto, reconocidos en la CRE, como esta Corte ratificó este pronunciamiento mediante la sentencia 282-13-JP/19.

19. En el caso concreto, el GAD Samborondón alega violaciones a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso, es decir, además esgrime vulneraciones a la garantía de motivación en su dimensión procesal, por lo que corresponde a esta Corte analizar estas alegaciones.

#### ***Sobre la seguridad jurídica***

20. La CRE en su artículo 82 establece 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”*. En términos generales la seguridad es una garantía de certeza, confianza y predictibilidad respecto a la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes.

21. En el caso concreto, la entidad accionante alega que los conjuces de la CNJ vulneraron su derecho a la seguridad jurídica dentro del proceso ordinario porque realizaron de manera inoportuna una valoración de fondo del recurso de casación.

22. Sobre dicha alegación, esta Corte Constitucional observa que el auto impugnado, en sus considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, analiza la admisibilidad del recurso de casación sobre la base de los artículos 2, 3 y 6 de la Ley de Casación, referentes a las causales de casación y requisitos formales de dicho recurso. Ambas normas, hoy derogadas, fueron consideradas como aplicables por la autoridad jurisdiccional al examen de admisibilidad del recurso de casación para el caso concreto.

23. Esta Corte Constitucional además constata que el auto impugnado por el GAD de Samborondón no se refiere a controversias entre las partes del proceso ordinario, ni a la sentencia emitida por la Corte Provincial del Guayas en relación con las normas aplicadas para la solución del problema concreto sobre la aplicación del Mandato Constituyente No. 2 referente a la bonificación de la jubilación de los servidores públicos. Al contrario, el auto impugnado examina los argumentos vertidos por el GAD de Samborondón en su recurso de casación y determina su inadmisibilidad. En consecuencia, esta Corte desecha la primera alegación, realizada por la entidad accionante, respecto del supuesto análisis de fondo realizado en el auto impugnado.



24. Más allá de lo dicho, esta Corte Constitucional considera que la entidad accionante no esgrime argumentos específicos que permitan identificar una vulneración a la seguridad jurídica con relevancia constitucional de los precedentes jurisprudenciales de la CNJ, sino que pretende que esta Corte Constitucional realice un control de legalidad en el que se determine la correcta aplicación del mandato constituyente No. 2 al caso concreto, referentes a la bonificación de la jubilación de los servidores públicos. Esta cuestión es ajena al ámbito material de la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional de derechos constitucionales.

25. Por tanto, esta Corte descarta vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica alegadas por la entidad accionante.

#### *Sobre la garantía de motivación*

26. La CRE en su artículo 76 numeral 7 literal I establece a la motivación como un deber de las autoridades públicas y a la vez como un derecho fundamental de las personas, derivado de las garantías del debido proceso. En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces establecen la interpretación y alcance de disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución.

27. De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, la motivación obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

28. La motivación no se agota en la mera enunciación dispersa de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a efectuar un juicio lógico que explique de manera fundamentada por qué una disposición jurídica se aplica a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación.<sup>1</sup> Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial.

29. En el caso concreto analizado, la entidad accionante alega que la Sala de conjuetas y conjuetes de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia motivó la inadmisión de su recurso de casación sobre la base de que *“En la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, no se explica la razón fáctica, la argumentación jurídica y la pertinencia de ambos con la negativa de un recurso legal y constitucionalmente interpuesto por parte del Gad Municipal”*.

30. Esta Corte Constitucional considera que el auto impugnado guarda coherencia dentro de sus argumentos motivacionales, pues su conclusión se fundamenta en las premisas rectoras referentes a la interposición del recurso extraordinario de casación para llegar así a la conclusión de inadmítirlo, existe una construcción de un razonamiento conforme a derecho por parte de la conjueta ponente. Además, desarrolla una conexión entre los hechos (recurso de casación) que constan dentro del proceso, con la normativa aplicable (Ley de Casación) para la calificación de este. De esta manera podemos concluir que la coherencia generada en este auto nos permite

<sup>1</sup> Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador No. 28-13-SEP-CC y No. 609-11-EP/19.

comprobar bajo que consideración o análisis se llegó a la conclusión de inadmitir el recurso de casación.

**31.** La Corte Nacional de Justicia tiene la facultad para, a través de sus órganos jurisdiccionales, interpretar las normas que regulan la casación, como un mecanismo de política judicial tendiente a preservar su carácter de recurso extraordinario<sup>2</sup>. Por esta razón, la derivación de normas que regulan las causales no constituye *per se* una vulneración de los derechos constitucionales.

**32.** En el caso concreto esta Corte Constitucional no advierte vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación dado que, como se analizó en los párrafos precedentes de esta Sentencia, la juzgadora demandada enunció las normas o principios en los que se funda la decisión y explicó la pertinencia de su aplicación al caso concreto.

**33.** Por lo expresado, esta Corte descarta la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

#### ***Sobre el derecho la tutela judicial efectiva***

**34.** El derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la CRE, garantiza el acceso al órgano de justicia en procura de la defensa de derechos alegados por las partes procesales, la obligación del juzgador a sustanciar la causa observando el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico y la obtención de una resolución motivada.

**35.** Sobre la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante se limita a señalar que las vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación devinieron en agravios a la tutela judicial efectiva. Así precisamente lo expresa: *“Que la decisión inmotivada adoptada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio signado con el No. 17731-2017-1787, constituye un claro atentado a la tutela judicial efectiva e imparcial y expedita de mis derechos, lo que correlativamente constituye una vulneración a las reglas del debido proceso en lo que concierne a la motivación de los fallos”*.

**36.** Dado que a lo largo de esta sentencia la Corte Constitucional ha descartado vulneraciones a los derechos referidos y en función de que la entidad accionante no esgrime argumentos sobre violaciones específicas en el acceso, tramitación u obtención de una resolución jurisdiccional, esta Corte no realiza análisis de la tutela judicial efectiva del accionante por no encontrarse argumentada.

#### **V. Decisión**

**37.** 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:

---

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 2004-13-EP/19



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Sentencia No. 2453-16-EP/19**

**Juez Ponente: Agustín Grijalva Jiménez**

1. Declarar que no hubo violaciones a los derechos constitucionales alegados por la entidad accionante.
2. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada por José Yunez Parra en calidad de alcalde e Iván Orlando Mirando en calidad de procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Samborondón.
3. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
4. Notifíquese y archívese

AS

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 las Juezas y 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 del miércoles 02 de octubre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Caso Nro. 2453-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

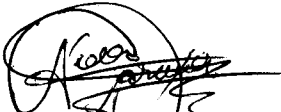


Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/MED**

**CASO Nro. 2453-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de octubre de dos mil diecinueve, se notificó con copia certificada de la **Sentencia 2453-16-EP/19 de 02 de octubre de 2019**, a los señores: Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Samborondón, en los correos electrónicos: [ab.dannymoracordova@gmail.com](mailto:ab.dannymoracordova@gmail.com); [dfmc\\_32@hotmail.com](mailto:dfmc_32@hotmail.com); [ivanorlando@samborondon.gob.ec](mailto:ivanorlando@samborondon.gob.ec); [iorlandom@hotmail.com](mailto:iorlandom@hotmail.com); [madecker22@gmail.com](mailto:madecker22@gmail.com); Samuel Heriberto Montalvo Ortega, en el correo electrónico: [legil-1-07@hotmail.com](mailto:legil-1-07@hotmail.com); Procuraduría General del Estado, en la casilla constitucional **018**; María Teresa Delgado Viteri, Conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el correo electrónico: [maria.delgadov@cortenacional.gob.ec](mailto:maria.delgadov@cortenacional.gob.ec); y, a los Conjucees de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la casilla constitucional **019**; conforme consta de los documentos adjuntos.- **Lo certifico.-**

  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/MH

**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 598**

| ACTOR   | CASILL A CONSTI TUCION AL | DEMANDADO O TERCER INTERESADO   | CASILL A CONSTI TUCION AL | NRO. DE CASO | FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS             |
|---|---------------------------|---|---------------------------|--------------|--|
| DIRECTOR ZONAL 8 DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS  | 052                       | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       | 0711-19-EP   | AUTO DE SALA DE ADMISIÓN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019 |
| PROCURADOR JUDICIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO  | 098                       | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       | 1156-19-EP   | AUTO DE SALA DE ADMISIÓN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019 |
| GERENTE GENERAL DE LA COMPAÑIA SUDAMERICANA DE FÓSFOROS DEL ECUADOR FOSFOROCOMP S.A., PETRÓLEOS SUD AMERICANOS DEL ECUADOR PETROLAMEREC S.A. Y PETRORIVA S.A. | 706                       | PROCURADOR JUDICIAL DE LA EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR                            | 141                       | 1193-19-EP   | AUTO DE SALA DE ADMISIÓN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019 |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       |              |  |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       |              |  |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       |              |  |
| FABIÁN LEONARDO SÁNCHEZ ZEAS  | 232                       | PREFECTO Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE CAÑAR                      | 433                       | 1210-19-EP   | AUTO DE SALA DE ADMISIÓN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019 |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       |              |  |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       |              |  |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO   | 018                       | 1951-19-EP   | AUTO DE SALA DE ADMISIÓN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019 |
|   |                           | PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO CONJUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA | 019                       | 2453-16-EP   | SENTENCIA 2453-16-EP/19 DE 02 DE OCTUBRE DE 2019     |

**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**  
 Recibido el día de hoy  
**18 OCT 2019**  
 HORA: 15:30 TOTAL BOLETAS: 15 (Quince)  
 FIRMA: *[Firma]*

Total de Boletas: (15) QUINCE

Quito D.M., 18 de octubre de 2019

*[Firma]*  
**SECRETARÍA GENERAL**

**Zimbra:****marjorie.huilca@cce.gob.ec****NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE 02 OCTUBRE DE 2019, DENTRO DEL CASO 2453-16-EP****De :** Marjorie Huilca <marjorie.huilca@cce.gob.ec>      vie, 18 de oct de 2019 16:13**Asunto :** NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE 02 OCTUBRE DE 2019, DENTRO DEL CASO 2453-16-EP      1 ficheros adjuntos**Para :** ab dannymoracordova  
<ab.dannymoracordova@gmail.com>, dfmc 32  
<dfmc\_32@hotmail.com>,  
ivanorando@samborondon.gob.ec,  
iorlandom@hotmail.com, madecker22@gmail.com,  
legil-l-07@hotmail.com, maria delgadov  
<maria.delgadov@cortenacional.gob.ec>**Para o CC :** relatoria@cce.gob.ec**2453-16-EP-auto.pdf**

480 KB