

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1105-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria presentada en contra de un auto de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia (en un proceso contencioso administrativo) y de una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, por vulneración a la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de julio de 2001, Wilson Burbano Moreno (“Wilson Burbano”) presentó, ante el Tribunal Contencioso Administrativo distrito de Quito (“el Tribunal”)¹, un recurso de plena jurisdicción o subjetivo contra la Empresa Metropolitana de Agua Potable (hoy Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento - “EPMAPS”) por el pago de planillas por obra ejecutada.²
2. El 4 de marzo de 2002, la hoy EPMAPS y Wilson Burbano celebraron un Convenio de Pago para finiquitar las obligaciones económicas entre las partes.³
3. El 19 de mayo de 2004, el Tribunal emitió su sentencia y aceptó en parte la demanda.⁴ El 25 de mayo de 2004, la EPMAPS solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.

¹ La demanda recayó en la Primera Sala. El proceso fue signado con el número 8473-2001NR, luego pasó a ser el juicio No. 17801-2001-8473, y finalmente ahora consta bajo el No. 17811-2014-0349.

² La pretensión de la demanda era que se ordene el pago de las planillas por obra ejecutadas que ascendían a un monto de \$9.370,97, más daños y perjuicios causados.

³ En el Convenio de Pago las partes acuerdan se pague \$7.758,20. El objeto del Convenio es: “... una vez que se ha demostrado que las obras de construcción de conexiones domiciliarias de agua potable para el Barrio Colinas del Norte Sector Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, fueron ejecutadas y recibidas a satisfacción por parte de la EMAAP-Q conforme se desprende del acta de constatación física de los trabajos de 13 de diciembre del 2001, suscritos por los funcionarios competentes, la misma que pasa a formar parte integrante de este Convenio, las partes acuerdan suscribir el presente Convenio de Pago, que permitirá finiquitar las obligaciones económicas generadas por las obras ejecutadas en el Barrio Colinas del Norte sector Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito.” Así mismo, la cláusula quinta del Convenio da por extinguidas todas las obligaciones entre las partes. El Convenio se cumplió antes de que se emita sentencia.

La EPMAPS presentó como prueba de cumplimiento de su obligación, un comprobante de retención en la fuente e IVA, de fecha 28 de marzo de 2002, que recibió conforme Wilson Burbano, y la copia del cheque No. 0015102, del Banco Pichincha, girado a Wilson Burbano, por un valor de \$8.242,97.

4. Aproximadamente 11 años después, el 27 de febrero de 2015⁵, el Tribunal negó la aclaración y ampliación solicitada y el pedido de abandono y archivo de la causa.
5. El 18 de marzo de 2015, la EPMAPS (“la accionante”) presentó recurso de casación. El 30 de marzo de 2016, el Conjuez Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional (“Corte Nacional”) inadmitió el recurso. El 26 de mayo de 2016, la accionante interpuso acción extraordinaria de protección.
6. El 23 de agosto de 2016, la Corte admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁶
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa⁷ y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 26 de abril de 2021 y solicitó un informe motivado al conjuez de la Corte Nacional y a los jueces del Tribunal.
8. El 5 de mayo de 2021, los jueces del Tribunal presentaron el informe de descargo. El conjuez de la Corte Nacional no envió el informe requerido.
9. El 28 de mayo de 2021, el juez sustanciador solicitó a EPMAPS y a Wilson Burbano información sobre el cumplimiento de la sentencia y de la obligación principal. El 2 de junio de 2021, la EPMAPS envió la información solicitada.⁸

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁹

III. Acto impugnado, pretensión y argumentos

11. La accionante impugna la sentencia dictada el 19 de mayo de 2004 por el Tribunal, que aceptó parcialmente la demanda; el auto dictado por el Tribunal que negó el pedido de aclaración y ampliación dictado el 27 de febrero de 2015; también impugna el auto

⁴ El Tribunal ordena el pago de lo adeudado por la EPMAPS al actor, más los intereses de ley y “*la liquidación de las planillas con los respectivos reajustes de precios.*”.

⁵ El 1 de febrero de 2011, la EPMAPS solicitó el abandono y archivo del proceso.

⁶ Mediante auto cuya ponencia fue de la Jueza Roxana Silva Chicaiza se admitió la acción a pesar de haberse interpuesto 41 días después de haber sido notificado con el auto, fuera del término establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁷ Sorteo del 12 de noviembre de 2019.

⁸ EPMAPS ingresó, junto a su escrito de respuesta a la Corte: Copia del Convenio de Pago entre EPMAPS y Wilson Burbano; copia de factura No. 000156 de Wilson Burbano; copia de cheque No. 0015102, del Banco Pichincha, de fecha 10 de abril de 2002, emitido a favor de Wilson Burbano por parte de la EMAAP – Quito; y copia del comprobante de pago.

⁹ Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 58.

de inadmisión dictado el 30 de marzo de 2016 por la Corte Nacional, que inadmite el recurso de casación planteado por la accionante y el auto de la Corte Nacional que niega la aclaración y ampliación solicitada. Sin embargo, sobre el auto del Tribunal el accionante no presenta ningún argumento, razón por la cual la Corte no se referirá a este auto.

12. La accionante sostiene que los actos impugnados vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, en lo relacionado al cumplimiento de normas, el derecho a la defensa y la garantía de motivar las resoluciones judiciales; y el derecho a la seguridad jurídica.¹⁰ Solicita se declare la vulneración de estos derechos; que se acepte la acción extraordinaria de protección; que se deje sin efecto el auto de inadmisión impugnado y la sentencia del Tribunal; y que establezca un precedente para evitar que la Corte Nacional exija requisitos de admisibilidad no establecidos en la ley.

13. En relación con la tutela judicial efectiva, la accionante señala que el Tribunal vulneró este derecho al ordenar el pago de una deuda que ya se había extinguido por el pago de esta, por lo que se estaría afectando el patrimonio público. Sobre la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante cita sentencias de la Corte y argumenta que el Tribunal en su fallo no enunció normas o principios.¹¹ Con respecto a la seguridad jurídica, la accionante manifiesta que el Tribunal “*no hizo sino irrespetar las normas previamente acordadas entre las partes, violentando flagrantemente la garantía constitucional a la seguridad jurídica...*”¹²

14. Con respecto al auto de la Corte Nacional, la accionante argumenta que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por considerar otros elementos de admisibilidad no contemplados en la ley. Afirma que el auto vulnera la garantía de motivación, por mencionar normas sin explicar con coherencia y suficiente amplitud la pertinencia de su aplicación.

15. Los jueces del Tribunal expresan que ellos fueron nombrados con posterioridad a la tramitación de este proceso y que no les correspondió emitir la sentencia en cuestión.¹³

IV. Análisis constitucional

16. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.¹⁴ La Corte ha definido que, en la acción extraordinaria de protección, las entidades públicas podrán actuar como legitimados

¹⁰ Constitución, artículos 75, 76 (1) y (7, literales a y l), y 82.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias No. 022-15-SEP-CC y No. 167-14-SEP-CC.

¹² Expediente Corte Constitucional, cuerpo Corte Nacional, fojas 24: La EPMAPS argumentó en su acción extraordinaria de protección que el Tribunal “*no tenía competencia para invalidar la voluntad de las partes e irrespetó el ordenamiento jurídico respecto a los modos de extinguirse las obligaciones...*”.

¹³ Expediente Corte Constitucional, cuerpo constitucional, fojas 34 - 35.

¹⁴ Constitución, artículo 94.

activos si alegan vulneraciones a derechos de protección en su dimensión procesal.¹⁵ EPMAPS alega vulneración de este tipo de derechos.

17. La accionante impugnó la sentencia del Tribunal y el auto de la Corte Nacional. Alega que estos actos vulneraron la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica. La Corte ha establecido que existe una argumentación completa cuando se presentan, mínimamente, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁶ De la lectura de la demanda se observa que la accionante utiliza los mismos argumentos para alegar la vulneración a la tutela judicial y a la seguridad jurídica de la sentencia del Tribunal, la Corte considera que basta con analizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

18. La Constitución reconoce que las personas tienen derecho 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.*”¹⁷

19. La Corte ha sostenido que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.¹⁸ Cada uno de estos componentes tiene elementos cuya inobservancia puede acarrear la vulneración del derecho.

20. El primer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho al acceso a la administración de justicia, que se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.¹⁹

21. A la accionante se le garantizó el acceso a la justicia al momento en que pudo presentar su defensa y cuando presentó su recurso de casación.

22. Con respecto a la respuesta a la pretensión, la accionante alegó que la obligación había sido cumplida a través del pago y que se habría extinguido. Presentó documentación para demostrar su afirmación.²⁰

23. El Tribunal, en la sentencia de 19 de mayo de 2004, cita el “Convenio de Pago” firmado entre la accionante y Wilson Burbano.²¹ Sin embargo, no hace referencia alguna al argumento de que la obligación se habría extinguido ni a los documentos de

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 838-12-EP/19, párrafo 24.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

¹⁷ Constitución, artículo 75.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112.

²⁰ Escritos presentados por EMAAP-Q, el 4 de diciembre de 2002 y 23 de septiembre de 2003, juicio No. 8473-NR, fojas 204 y 206. A la Corte también se envió esta información que consta en el proceso de origen en el Informe de EPMAPS entregado a la Corte el 2 de junio de 2021.

²¹ Expediente Corte Constitucional, cuerpo primera instancia, fojas 208b.

pago presentados.²² En este sentido, el Tribunal no garantizó el segundo elemento del acceso a la administración de justicia, ya que no analizó un argumento relevante que se refería al objeto del proceso. En consecuencia, a EPMAPS le vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva.

24. Además, la accionante alega la vulneración al derecho a la motivación. La Constitución establece que *“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”*.²³ Los jueces, entonces, deben i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.²⁴

25. En la sentencia dictada por el Tribunal:

(1) El Tribunal cita expresamente las normas que consideró aplicables al caso.²⁵

(2) A pesar que se explica como a su criterio estaría justificada la obligación y el derecho del demandante y la forma en que corresponde aplicar el derecho, el Tribunal no atiende la principal alegación de EPMAPS. Cuando no existe relación entre lo alegado por una parte procesal y lo resuelto por un juez, no existe una debida congruencia en la resolución y se afecta la obligación de explicar la pertinencia de las normas invocadas.

26. En consecuencia, el Tribunal, en su sentencia, al no existir congruencia entre lo alegado por el demandado y lo que resolvió el Tribunal, vulneró el segundo elemento de la motivación que exige la explicación de la pertinencia de las normas aplicadas para resolver la causa.

27. Con respecto al auto de inadmisión de la Corte Nacional, la sentencia no vulneró la motivación:

²² Expediente Corte Constitucional, cuerpo primera instancia, fojas 208b: *“Para mayor abundamiento, el Convenio de Pago, celebrado entre la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito y el Ing. Wilson Burbano (págs. 63 a 66) (sic) confirma el derecho del actor a presentar la reclamación contenida en su demanda, pues existe, inclusive, la disponibilidad presupuestaria...”*.

²³ Constitución, artículo 76 (7, literal l).

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP, párrafo 36.

²⁵ Expediente constitucional, cuerpo primera instancia, fojas 207b y 208: *“Como se ha alegado la incompetencia del Tribunal Contencioso Administrativo para conocer y resolver sobre esta demanda, cabe recordar que el Art. 196 de la Constitución Política de la República le confiere a este Tribunal la facultad de conocer y resolver respecto de los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado, en concordancia con los arts. 1, 3 y 10 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y, aún más, el art. 16 de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana... por lo que se rechazan las excepciones propuestas en este sentido.”* Más adelante en la sentencia se cita el artículo 27 (17) de la Constitución de 1998 (vigente al momento de resolver el caso), el informe del Procurador General del Estado No. 021458-DICOP, el artículo 4 de la Ley de Contratación Pública, el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control.

- (1) Cita las causales invocadas y explica la procedencia de éstas.²⁶
- (2) El Conjuez explica las razones por las cuales la accionante no fundamentó el recurso conforme a lo requerido por las causales alegadas.²⁷

28. En consecuencia, la Corte Nacional no vulneró el derecho a la motivación.

29. Con relación al auto de inadmisión de la Corte Nacional, la accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica.²⁸ La Corte ha entendido que las características del derecho a la seguridad jurídica permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²⁹

30. La Corte ha establecido que la inadmisión de un recurso de casación, por cuestiones relativas a la inobservancia o inadecuada observancia de los requisitos que la ley exige para su admisión, no implica per se la afectación de ningún derecho constitucional³⁰, y ha señalado que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde el análisis del cargo del recurrente con la causal invocada.³¹

31. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales, de la revisión del auto impugnado, El conjuez se declaró competente para calificar la admisibilidad del recurso de casación, señaló que el recurso fue interpuesto dentro del término y que fue fundamentado en una causal legal.³²

32. Con relación al análisis de las causales alegadas, la Corte Nacional manifestó que:

...quien interpone el recurso de casación, al invocar el yerro de falta de aplicación, debe determinar cuál o cuáles fueron las normas que se aplicaron indebidamente en la sentencia, en lugar de las normas que para su consideración fueron omitidas, y existe aplicación indebida cuando existe la terminación del procedimiento intelectual

²⁶ Ley de Casación, artículo 3, causal primera y quinta.

²⁷ Expediente constitucional, cuerpo Corte Nacional, auto de inadmisión, 30 de marzo 2016, fojas 3 y 4: “...debe determinar cuál o cuáles fueron las normas que se aplicaron indebidamente en la sentencia, en lugar de las normas que para su consideración fueron omitidas, y existe aplicación indebida cuando existe la terminación del procedimiento intelectual de aplicación de una norma que es interpretada correctamente, pero es impertinente en relación con los hechos establecidos y calificados por el juzgador...”; “Al fundamentar el recurso el recurrente no determina de que forma la incongruencia que manifiesta producida entre los antecedentes de orden fáctico con los fundamentos de orden jurídico pudo haber provocado que la sentencia no sea motivada, de conformidad con las normas denunciadas como infringidas por el recurrente.”.

²⁸ Constitución, artículo 82.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-14-EP/19.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1657-14-EP/20, párr. 29.

³² El recurso interpuesto se fundamentó en las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

de aplicación de una norma que es interpretada correctamente, pero es impertinente en relación con los hechos establecidos y calificados por el juzgador...

Al fundamentar el recurso el recurrente no determina de que forma la incongruencia que manifiesta producida entre los antecedentes de orden fáctico con los fundamentos de orden jurídico pudo haber provocado que la sentencia no sea motivada, de conformidad con las normas denunciadas como infringidas por el recurrente.

33. Por lo expuesto, la Sala actuó con competencia, analizó los cargos de los recurrentes por cada causal y aplicó normas jurídicas previas, claras, públicas y, en consecuencia, el derecho a la seguridad jurídica no fue vulnerado.

34. Finalmente, no puede pasar inadvertido que, para contestar un pedido de aclaración y ampliación, el Tribunal se tomó aproximadamente 11 años. De acuerdo con los estándares del derecho a ser juzgado en un plazo razonable³³, la respuesta no exigía mayor complicación ni tampoco hubo justificación alguna. Por esta razón, el transcurso del tiempo viola el derecho al plazo razonable y la Corte llama la atención a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del distrito Quito, Primera Sala, que conocieron el proceso desde el año 2004 hasta el 2015, por la dilación exagerada en la resolución de un pedido de aclaración y ampliación.

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.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho de EPMAPS a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.
- 2.** Como medida de reparación se resuelve dejar sin efecto la sentencia dictada en el juicio 8473-NR, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Quito, Primera Sala, de fecha 19 de mayo de 2004, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de la decisión judicial impugnada y, previo sorteo, otro Tribunal deberá emitir la decisión judicial que corresponda.
- 3.** Realizar un llamado de atención a los jueces que integraron el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del distrito Quito, Primera Sala entre el 2004 y 2015 por no haber resuelto en un plazo razonable el recurso de aclaración y ampliación presentado por EPMAPS.

³³ Corte Constitucional, Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 125; Sentencia 1584-15-EP/20, párrafo 31. Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8.

4. 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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL