

Quito, D.M., 13 de enero de 2021

CASO No. 272-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra del auto dictado el 5 de enero de 2016 por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N°. 17741-2014-0837. Se concluye que la autoridad judicial demandada no vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes

1.1.El proceso originario

1. El 8 de noviembre de 2012, el señor Luis Edilberto Mera Navarrete presentó un juicio de excepciones a la coactiva en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”)¹. La causa fue signada con el número 11803-2013-0404 y su conocimiento recayó en la Segunda Sala del tribunal distrital No. 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Loja (“Sala”).
2. En sentencia del 30 de septiembre de 2014, la Sala resolvió aceptar las excepciones planteadas por el actor y declarar la nulidad del auto de pago y del procedimiento coactivo signado con No. 408-DR4-A. Respecto de esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación, mismo que fue negado por la Sala mediante auto del 11 de noviembre de 2014.

¹ Mediante esta demanda, el actor impugnó el auto de pago dictado el 21 septiembre de 2012 por la CGE en el marco del procedimiento coactivo No. 408-DR4-A, por el valor de USD 3 650,00. Según consta en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, el antecedente por el cual se habría emitido el auto de pago, textualmente dice “Sentencia dictada el 2 de mayo de 2002, a las 14h00; expedida por la Sala de lo Penal de la H. Corte Superior de Justicia de Loja, dentro de la causa penal No. 02-2001, confirmada por la Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de julio de 2006 a las 12h00, en virtud de la cual: Se ordena la devolución de los dineros que los ex – servidores públicos beneficiarios del Recurso de Amparo Constitucional número 10230 tramitado en el Juzgado Décimo Noveno de lo Civil de Loja ya cobraron (...) Las gestiones las realizará la Contraloría General del Estado”.

3. Posteriormente, la CGE interpuso recurso de hecho, el cual fue elevado a la Corte Nacional de Justicia.²
4. Mediante auto del 5 de enero de 2016, la conjeza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjeza**”) resolvió inadmitir los recursos de casación y de hecho. Sobre esta decisión, se solicitó aclaración y ampliación, misma que fue rechazada por la conjeza en auto del 18 de enero de 2016.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 12 de febrero de 2016, la CGE (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de los autos del 5 y 18 de enero de 2016. Esta acción fue admitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2016.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 20 de agosto de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
8. El 27 de agosto de 2020, la conjeza demandada presentó el informe que fue solicitado en auto del 14 de agosto de 2020.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. La entidad accionante considera que la decisión impugnada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al debido proceso en la garantía de motivación.

² En esta instancia la causa fue signada con el N°. 17741-2014-0837.

11. Se debe precisar que si bien la CGE impugna tanto el auto del 5 de enero como del 18 de enero de 2016, sus argumentos se concentran únicamente en el auto del 5 de enero de 2016.
12. El fundamento de la entidad accionante para sostener la presunta violación de derechos constitucionales se centra en tres puntos que se resumen a continuación.
13. En primer lugar, la CGE afirma que el auto del 5 de enero de 2016 carece de motivación debido a que la conjueza analizó elementos de fondo cuando debía pronunciarse sobre aspectos de admisibilidad, de tal forma que, a criterio de la entidad accionante, *“existe una extralimitación de las competencias otorgadas a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia”*.
14. Por otra parte, la entidad accionante alega que el derecho a la seguridad jurídica se vulneró toda vez que la conjueza no habría respetado las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases del recurso de casación, ya que *“en la fase de admisibilidad evaluó (sic) la fundamentación del recurso, lo que corresponde a la fase de sustanciación”* y esto conllevó a que se inadmitan el recurso de casación y de hecho.
15. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la CGE considera que existe un menoscabo a este derecho puesto que:

la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la fase de admisibilidad, no tiene competencia alguna para analizar el fondo de la fundamentación de un recurso de casación, y con base a su apreciación desechar dicho recurso. La Sala únicamente, puede calificar la admisibilidad del recurso y su actuación se limita a la determinación de si ha sido interpuesto en el tiempo oportuno y si cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 6 de la Ley de Casación.

16. En relación a los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional: i) declare con lugar la presente acción extraordinaria de protección; ii) determine que el auto del 5 de enero de 2016 vulneró los derechos anteriormente referidos; y iii) ordene que otros jueces de la Corte Nacional de Justicia conozcan el recurso de casación y de hecho.

3.2. De la parte accionada

17. En el informe de descargo, la conjueza demandada, en lo principal, replicó los argumentos con los cuales resolvió el recurso de casación y de hecho del proceso de origen y manifestó que *“el accionante incumple con lo dispuesto en el Art. 94 de la Constitución de la República, y artículos 58 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”* y por este motivo se debe rechazar la acción extraordinaria de protección presentada.

IV. Análisis

18. Previo a realizar el respectivo análisis, se debe manifestar que, debido a que la entidad accionante solo esgrimió argumentos respecto al auto del 5 de enero de 2016, como se dejó expuesto *ut supra*, el examen que este Organismo efectuará se centrará únicamente en torno al auto del 5 de enero de 2016 (“**auto impugnado**”).
19. De tal forma, el Pleno de la Corte Constitucional se plantea los siguientes problemas jurídicos:
- 4.1. ¿El auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación a la CGE?**
20. La entidad accionante afirma que el auto impugnado no se encuentra motivado, ya que la conjueza analizó elementos de fondo del recurso cuando debía pronunciarse sobre aspectos de admisibilidad, de tal forma que, a su criterio, la conjueza extralimitó sus competencias en esta fase.
21. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, y dispone que:

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.

22. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que:

la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)³.

23. Bajo las consideraciones previas, al analizar alguna vulneración relacionada con este derecho, este Organismo debe verificar, entre otros elementos, los siguientes: i) si en la decisión impugnada se enunciaron las normas o principios jurídicos en los que se basó para resolver el caso; y, ii) si las autoridades judiciales explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho⁴.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1184-12-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 19.

24. Ahora bien, de la revisión integral del auto impugnado, se desprende que la conjuenza:

- i) En el considerando primero del auto impugnado, señaló que es competente para calificar la admisibilidad del recurso de hecho, con base en lo dispuesto en el artículo 182, inciso tercero de la CRE y de conformidad con el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como la resolución N°. 06 del 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.
- ii) Como segundo considerando, manifestó que el recurso de hecho fue interpuesto dentro del término contemplado en el artículo 9 de la Ley de Casación.
- iii) En el considerando tercero, respecto al recurso de hecho, afirmó lo siguiente:

El recurso de hecho es un recurso vertical de queja contra el tribunal que a criterio del recurrente denegó infundadamente el recurso de casación, y que permite llegar con el recurso de casación interpuesto a conocimiento del Conjuenz de casación, no obstante que este último haya sido denegado por el inferior; el recurso de hecho por su naturaleza y para lograr el fin que se propone, no es calificado por el juez inferior, sino por el Superior, en él hay una doble relación, pues el superior primeramente declara la procedencia o improcedencia, y sólo en el supuesto de ser admitido, entra a resolver sobre la admisibilidad o no del recurso de casación, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación.

- iv) Luego, en el considerando cuarto, indicó que la CGE fundamentó su recurso de casación en las causales segunda, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y enlistó las normas que se alegaron como infringidas.
- v) En el considerando sexto, expuso que:

[u]na vez analizado el presente recurso de casación es menester señalar que el recurrente efectivamente en su fundamentación incurre en un error al direccionar su recurso de casación en contra de una sentencia, que nada tenía que ver con el caso en concreto.

Esto fue sustentado con la comparación de fragmentos de la sentencia que se pretendía casar y aquellos constantes en el recurso de casación de la CGE.⁵

⁵ La conjuenza expone el error en el que incurre la CGE señalando lo siguiente: “en la fundamentación del recurso de marras señala a fojas 653: ‘Conforme consta del considerando SEGUNDO de la sentencia expedida la Segunda Sala reconoce: Ese proceso ha sido tramitado de conformidad con las normas del Capítulo IV de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (...); cuando la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, en su considerando SEGUNDO que consta en fojas 634 vta. señala: En la tramitación de la acción no se ha omitido ninguna solemnidad sustancial que influya en la decisión de la causa, por lo que se declara la validez del proceso; posteriormente en su considerando QUINTO, que consta a fojas 636 vta. del proceso, la Primera Sala del mencionado Tribunal señala: Las partes para justificar sus afirmaciones han solicitado actuar las siguientes pruebas: 5.1 El excepcionante (fs. 323-333)... ’ mientras nuevamente el recurrente señala en fojas 653 vta.: ‘En el considerando QUINTO de la

Así, puso en evidencia que no se trataba de la misma sentencia, por lo que concluyó que:

con lo anteriormente señalado queda demostrado el error en el que incurrió el recurrente, por lo tanto y al ser un requisito sine qua non para la admisibilidad del recurso de casación que este (sic) bien fundamentado, es decir que, a más de indicar las normas que considera han sido violentadas, se debe identificar en que (sic) parte de la sentencia el Tribunal A quo incurrió en el vicio que alega (...).

vi) Finalmente, determinó que el recurso de casación no reunía “*los requisitos formales de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación*” y por tal motivo se inadmitió el recurso de casación y como consecuencia el de hecho.

25. Por lo expuesto, se constata que la autoridad judicial demandada enunció las normas con las que se basó para resolver el caso, específicamente las normas atinentes al recurso en cuestión, es decir las contenidas en la Ley de Casación.
26. A su vez, se verifica que la autoridad judicial explicó la pertinencia de la aplicación de estas normas con los antecedentes de hecho, concluyendo que el recurso debía ser inadmitido por no reunir los requisitos formales de los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación.
27. En consecuencia, la motivación del auto impugnado encaja con los supuestos de motivación que establece el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE.
28. Es importante recalcar que la jurisprudencia de este Organismo ha sido insistente en precisar que el recurso de casación es estrictamente formal y el mismo comprende una fase de admisión en la cual se verifican los requisitos establecidos por la ley de la materia y las formalidades exigidas por la jurisprudencia para la fundamentación de las causales establecidas en la ley de la materia. En consecuencia, si el recurso no cumple con lo necesario para ser admitido, no existe obligación, por parte de las Sala de la Corte Nacional de Justicia, de conocerlo, lo cual no implica que el rechazo o inadmisión del recurso de casación comporte, *per se*, una vulneración de derechos.⁶
29. Por consiguiente, el estudio efectuado por la conjueza corresponde a un análisis de admisibilidad, toda vez que versa sobre inconsistencias del recurso y no en la verificación de los errores alegados dentro de la decisión recurrida. De tal forma, no se detecta que la administradora de justicia se haya extralimitado al momento de

sentencia de marras se expresa: ...De todo el texto transcrito se evidencia incontrovertiblemente que el señor Contralor General del Estado, recibió del Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el cuatro de mayo de dos mil doce, la negativa de emitir la orden de cobros solicitada, por los fundamentos descritos, en consecuencia se ratifica que no existió...’.”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párrs. 26 y 30. Sentencia N°. 262-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 28; y, N°. 1629-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 33

analizar la admisibilidad del recurso de casación, puesto que actuó en el marco de sus competencias legales.

30. Por lo tanto, este Organismo concluye que no ha existido conculcación alguna del derecho de la CGE al debido proceso en la garantía de la motivación.

4.2. ¿El auto impugnado vulnera el derecho a la seguridad jurídica de la CGE?

31. La entidad accionante sostiene que el derecho a la seguridad jurídica ha sido violado debido a que la conjueza no habría respetado las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases del recurso de casación.

32. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

33. En este sentido, se debe garantizar un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas⁷, brindando a las partes de un proceso certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.

34. Esta Corte, tras haber revisado el auto impugnado, constata que la conjueza, autoridad competente del proceso, aplicó las normas jurídicas previas, claras y públicas que consideró pertinentes para inadmitir el recurso de casación (artículos 6 y 7 de la Ley de Casación), y que se le garantizó a la entidad accionante un ordenamiento jurídico previsible y determinado, en el que se respetó la estricta fase de admisión del recurso de casación y se tomó en cuenta el formalismo que lo caracteriza⁸.

35. Cabe indicar que las alegaciones de una supuesta arrogación de funciones por parte de la conjueza al momento de analizar la admisibilidad del auto, ya fueron desvirtuadas en los párrafos 29 y 30 *supra*.

36. Por lo expuesto, se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la CGE.

4.3. ¿El auto impugnado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de la CGE?

37. La entidad accionante afirma que este derecho ha sido violentado debido a que la conjueza analizó el fondo de la fundamentación del recurso de casación, cuando:

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 787-14-EP/20, párr. 44.

únicamente, puede calificar la admisibilidad del recurso y su actuación se limita a la determinación de si ha sido interpuesto en el tiempo oportuno y si cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 6 de la Ley de Casación.

38. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra contemplado en el artículo 75 de la CRE⁹, y esta Corte ha precisado que el mismo se compone de 3 supuestos específicos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la observancia de la debida diligencia y el debido proceso, a lo largo de toda la causa, por parte de los operadores de justicia, así como el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo cual permita obtener una decisión sobre el fondo debidamente fundamentada en derecho; y, iii) la ejecución de la decisión.¹⁰
39. Tal como se observó en líneas precedentes, el análisis de la conjueza se concentró en la verificación de los requisitos formales del recurso de casación, establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, y en la oportunidad del recurso, lo cual fue expuesto en los considerandos segundo y sexto del auto impugnado (párrafo 24 *supra*).
40. Así, de la revisión del auto impugnado, no se pone en evidencia que, la conjueza, haya vulnerado el derecho referido en alguno de sus elementos. Al contrario, se verifica que la CGE tuvo la oportunidad de acceder a la administración de justicia, interponiendo los recursos que consideró pertinentes (de casación¹¹ y de hecho¹²), y que la autoridad judicial demandada actuó de forma diligente, cumpliendo las disposiciones constitucionales y legales vigentes concernientes a la fase de admisibilidad del recurso de casación, como se verificó en el segundo problema jurídico.
41. Todo lo anterior, permitió que la entidad accionante obtenga una decisión motivada que salvaguardó las garantías del debido proceso, y que no versó sobre el fondo del recurso de casación¹³, tal como se dejó expuesto en el primer problema jurídico.
42. Por lo tanto, se concluye que no ha existido menoscabo alguno a la CGE respecto al derecho a la tutela judicial efectiva.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 75.- “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y 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. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 851-14-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 22. Sentencia N°. 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45. Sentencia N°. 019-16-SEP-CC, caso N°. 0542-15-EP, 20 de enero de 2016, pág. 17.

¹¹ Expediente de la Segunda Sala del tribunal distrital No. 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Loja, fs. 652-655.

¹² *Ibid.*, fs. 657-658.

¹³ *Ibid.*, fs 3-4.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **272-16-EP**
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese, publíquese, archívese 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 13 de enero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL