

Quito, D.M. 19 de mayo de 2021

CASO No. 1880-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que un auto de inadmisión de un recurso de casación en un proceso contencioso administrativo haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad recurrente. Para el efecto, se verifica que el auto impugnado se limitó a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso, que dichos requisitos se contemplan en normas jurídicas y que no era posible que sean subsanados aplicando el principio *iura novit curia*.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 4 de abril de 2014, Manuel Asunción Gonzales Gonzales planteó ante el Tribunal Distrital N.º 5 de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe, un recurso de plena jurisdicción¹ en contra de los actos administrativos N.º 0570 y N.º 0202, emitidos por el director de responsabilidades de la Contraloría General del Estado, mediante los cuales se confirmaron las glosas en su contra².
2. El referido tribunal, en sentencia de 4 de marzo de 2015, aceptó la demanda y declaró ilegales los actos administrativos impugnados porque la facultad de la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades habría caducado³. La Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación.
3. El 14 de julio de 2016, una conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación⁴. La Contraloría General del Estado solicitó la aclaración y ampliación de dicha providencia, pedido que fue negado en auto de 10 de agosto de 2016.

¹ Juicio identificado con el N.º 11802-2014-0061.

² Se estableció la responsabilidad civil solidaria, por un valor total de USD 28.581,72 en contra de José Angamarca Angamarca, director de Obras Públicas; Manuel Gonzales Gonzales, alcalde; y, Rafael Mejía Gálvez, director financiero, todos ellos servidores del Municipio del cantón Yacuambí.

³ Hojas 335 y 336 del expediente del tribunal distrital.

⁴ En sede de casación se identificó al caso con el N.º 17741-2015-0322.

4. El 12 de septiembre de 2016, la Contraloría General del Estado presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación y del auto que negó su ampliación y aclaración, providencias especificadas en el párrafo anterior.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 30 de enero de 2017, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021 y solicitó el correspondiente informe de descargo, mismo que fue presentado el 21 de enero de 2021.

B. La pretensión y su fundamento

7. En su demanda, la entidad accionante solicitó a la Corte Constitucional que deje sin efecto el mencionado auto de inadmisión de su recurso de casación y, que, previo sorteo, se designe otro conjuer para que conozca y resuelva la admisibilidad de su recurso de casación.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, por cuanto la conjuer habría analizado el fondo de la fundamentación del recurso para inadmitirlo.
 - 8.2. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque no habría aplicado el principio *iura novit curia* –reconocido en los artículos 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial– sobre: (i) las causales de casación que se debían examinar; y, (ii) el examen de su alegación relativa a una disposición que no fue mencionada en una sección específica del documento por el que se interpuso el recurso de casación.
 - 8.3. El auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, ya que su recurso habría cumplido todos los requisitos para la admisión. Además, a criterio de la entidad accionante, fue ilógico e incomprensible que su recurso se inadmitiese, a pesar de que había cumplido con los mencionados requisitos de admisibilidad.
 - 8.4. El auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, porque la conjuer no habría observado el ordenamiento jurídico al haber exigido el cumplimiento de criterios establecidos en jurisprudencia no vinculante y en doctrina.

C. Informe de descargo

9. Mediante documento presentado el 21 de enero de 2021, la conjueza que emitió el auto impugnado señaló que

[...] el recurrente tenía la obligación de señalar como debió ser la debida aplicación o cual la correcta interpretación de la norma de derecho sustancial o del precedente jurisprudencial invocado; o cual es la norma de derecho sustancial o el precedente jurisprudencial obligatorio que se ha aplicado indebidamente y cual debió ser aplicable al caso, para configurar así lo que en derecho se demonina como la proposición jurídica [sic].

10. Además, menciona que el recurso “*fue fundamentado en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, cuando este debía ser fundamentado en la causal quinta del artículo en mención*” y respecto de una disposición en particular mencionó que “*no se la enumeró como norma violentada por tanto no se lo pudo considerar en el análisis del recurso*”.
11. Por último, señaló que el auto fue emitido respetando los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Por esto, solicitó que se rechace la acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

12. 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

13. 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.
14. Conforme quedó expresado, la acción extraordinaria de protección se la presentó en contra de dos autos, del que inadmitió el recurso de casación y del que negó el pedido de aclaración y ampliación del auto de inadmisión; no obstante, la entidad accionante no formuló cargos respecto de este último auto. Por lo tanto, los cargos se plantean exclusivamente en relación al auto de inadmisión de casación.
15. En el cargo resumido en el párrafo 8.3. *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por considerar que su recurso de casación cumplía con todos requisitos

para que sea admitido. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine la admisibilidad del recurso de casación de la entidad accionante y, con ello, la corrección del auto impugnado. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales sólo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

16. En los demás cargos especificados en el párr. 8 *supra*, la Contraloría General del Estado alegó la vulneración de varios derechos, sin embargo, se verifica que estos se refieren a la inobservancia de lo establecido en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación y a un presunto deber procesal de subsanar recursos, por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* –previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC–, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes– se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho al debido proceso de la Contraloría General del Estado, en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, aplicando criterios no previstos en la ley y sin aplicar el principio *iura novit curia*?

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho al debido proceso de la Contraloría General del Estado, en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, porque se habría inadmitido su recurso de casación mediante un análisis sobre el fondo de sus alegaciones, aplicando criterios no previstos en la ley y sin aplicar el principio *iura novit curia*?

17. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
18. Esta Corte, en su sentencia N° 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [se omitió una nota al pie de página del original].

19. La entidad accionante sostiene que el auto impugnado vulneró sus derechos fundamentales por las siguientes razones: i) analizó el fondo de la fundamentación del recurso, atribuyéndose una competencia que no le corresponde; ii) inadmitió el recurso de casación exigiendo el cumplimiento de criterios establecidos en jurisprudencia no vinculante y en doctrina; y, iii) no habría suplido los supuestos errores del recurso de casación.

20. Para examinar estas alegaciones, es necesario, en primer lugar, describir sucintamente el contenido del auto impugnado:

20.1. Inicialmente, se refirió a la jurisdicción y competencia de la conjuenza (considerando primero). Luego, se estableció la oportunidad de la presentación del recurso (considerando segundo);

20.2. Posteriormente se identificó: i) la sentencia recurrida, el proceso y las partes procesales; ii) las normas supuestamente infringidas –artículos 76.7.1 y 226 de la Constitución de la República; artículos 48, 63, 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidad emitido por el Contralor General del Estado–; y, iii) la causal invocada, la primera del artículo 3 de la Ley de Casación (considerando tercero);

20.3. A continuación (considerando cuarto), se verificó el último requisito de forma, es decir, la fundamentación del recurso referente a la indebida aplicación de los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República y de los artículos 48, 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los siguientes términos:

[...] es menester señalar que, una vez analizado el recurso, se aprecia que de modo alguno, se refiere en cambio a la norma que según el recurrente deberían aplicarse correctamente en lugar de la norma que ha sido aplicada indebidamente. [...] Cuando un recurrente en casación acusa a la sentencia de aplicación indebida de normas sustanciales, [...] el casacionista debe determinar cuál es la norma correcta que debe ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia. [...] Hecho que en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar la alegación de indebida aplicación al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación.

20.4. Posteriormente (en el considerando quinto), continuó con la verificación de la fundamentación referente a la falta de aplicación de los artículos 76.7.1) de la

Constitución de la República, 63 inciso tercero de la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado y 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidad, de la siguiente forma:

Es decir, el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas, a más de ellas debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas, para fundamentar conforme a derecho su recurso de casación, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, bajo el yerro de falta de aplicación de normas de derecho.

20.5. Luego, (en el mismo considerando quinto), se afirmó lo siguiente:

Además es menester señalar que, el recurrente sostiene la violación del Art. 76 numeral 7, literal 1), bajo el yerro de falta de aplicación al amparo de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, sin embargo para realizar esta alegación debió formularla al amparo de la causal quinta la misma que es la acertada para realizar alegaciones en las que se sostenga que la sentencia adolezca de falla de motivación, o en su defecto que carezca de los requisitos que se exige la ley, por otro lado aduce que el tribunal violenta el Art. 115 del Código Civil, por una parte no puede ser tomada en cuenta dicha alegación porque dicha norma no ha sido enumerada en las normas que considera violentadas, mientras que si pretendía alegar una violación de normas de carácter procesal y a su vez sostener una defectuosa valoración de la prueba debió hacerlo al amparo de la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, la misma que está direccionada a controlar este tipo de errores de derecho.

20.6. Por último, expresa la decisión adoptada, es decir, la inadmisión a trámite del recurso de casación interpuesto por la entidad accionante al no reunir el requisito establecido en el artículo 6.4 de la Ley de Casación.

- 21.** Ahora bien, una vez descrito el contenido del auto, corresponde analizar la primera razón esgrimida por el accionante para alegar la vulneración de su derecho al debido proceso, en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, es decir, que la conjueza nacional, sin competencia para ello, habría analizado el fondo de la fundamentación de su recurso de casación.
- 22.** Al respecto, de lo citado en los párrafos 20.3, 20.4 y 20.5 *supra*, se observa que el auto impugnado se limitó a examinar los elementos del recurso relevantes para el juicio de admisibilidad y no el fondo de las alegaciones contenidas en el mismo. Así, concluyó que los cargos de indebida aplicación y de falta de aplicación de normas sustantivas serían incompletos porque no se habrían señalado qué normas dejaron de aplicarse y cuáles se habrían aplicado en su lugar. Además, señaló que las alegaciones relativas al incumplimiento de los requisitos para la validez de la sentencia recurrida y sobre las normas de valoración de la prueba no podían examinarse a la luz de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es decir, se estableció una incompatibilidad entre las alegaciones esgrimidas y la causal de casación invocada. Por lo tanto, se debe concluir que el auto se refirió a los requisitos de forma establecidos en el artículo 6 de

la entonces vigente Ley de Casación, sin que esto constituya un análisis sobre el fondo del recurso. Así, se descarta la primera razón alegada por la entidad accionante.

23. La segunda razón alegada por la entidad accionante consiste en que el auto impugnado habría exigido el cumplimiento de requisitos no establecidos en normas jurídicas, sino en doctrina y en jurisprudencia no vinculante.
24. Al respecto, en el párrafo 20.6 *supra* se verificó que el recurso de casación se inadmitió invocando el requisito previsto en el artículo 6.4 de la Ley de Casación, relativo a la fundamentación del recurso. En este contexto, en el auto impugnado se utilizó la doctrina y jurisprudencia a la que se refiere el cargo de la Contraloría General del Estado para interpretar la norma jurídica que la conjeza consideró que debía aplicar, es decir, para establecer el cumplimiento del deber formal de fundamentar el recurso. Por lo tanto, se descarta la segunda alegación de la entidad accionante.
25. La entidad accionante alegó, finalmente, que se vulneraron sus derechos fundamentales porque el auto impugnado no habría aplicado el principio *iura novit curia*, específicamente sobre la corrección de los presuntos errores de su recurso correspondientes a las causales de casación invocadas y a su omisión de incluir una referencia concreta a una disposición en el documento de fundamentación de su recurso (ver párr. 20.5 *supra*). Por lo tanto, a criterio de la entidad accionante, no se aplicaron los artículos 4.13 de la LOGJCC y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, en los que se plasma el principio *iura novit curia*.
26. Para responder el problema jurídico se debe partir por establecer si existe la regla jurídica que el accionante invoca, esto es, la que establecería la obligación de la conjeza nacional de corregir la fundamentación del recurso de casación que conoce en fase de admisión.
27. Al respecto, en reiteradas ocasiones la jurisprudencia de esta Corte ha manifestado que el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario. Así, en el párr. 22 de la sentencia N.º 0838-14-EP/19, de 11 de diciembre de 2019, se estableció que, el recurso de casación “[p]or su carácter extraordinario, está revestido de condicionamientos que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. Dichos condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, son indispensables para que un recurso de casación prospere”.
28. Precisamente, debido a la formalidad y rigurosidad que caracterizan al recurso de casación, el órgano jurisdiccional encargado de su admisión debía verificar que el escrito contentivo del recurso cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Casación⁵ y solo entonces podría admitirlo para que las razones de fondo que lo

⁵ Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se

sustentaron puedan ser consideradas por el tribunal respectivo. Este diseño procesal impone una carga al recurrente que no puede ser suplida por los órganos jurisdiccionales, lo que es compatible con el principio dispositivo previsto en el art. 168.6 de la Constitución y no vulnera derechos fundamentales de los recurrentes porque, en caso contrario, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima.

29. Bajo estas consideraciones, sería contrario a la función de la conjueza que conoce del recurso de casación durante su fase de admisibilidad que subsane errores de forma que incumplan los requisitos legalmente previstos para que prospere el recurso de casación.
30. Al no existir la obligación que sustenta el cargo de la institución accionante, en función del carácter extraordinario del recurso de casación, se infiere que se debe descartar la tercera razón esgrimida por la Contraloría General del Estado para alegar la vulneración de sus derechos fundamentales.
31. En consecuencia, se descarta, también, la vulneración del derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

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.º 1880-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

Art. 7.- CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias: 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. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

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 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL