



Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –
Quito, D. M., 09 de septiembre de 2021.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 11 de agosto de 2021, **AVOCA** conocimiento de la causa **No. 1866-21-EP, acción extraordinaria de protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de noviembre de 2015, Wilson Paolo Celleri Reyes en su calidad de procurador común y representante legal del “**Consorcio TMU**” presentó una demanda de controversias de contratación pública originada por la celebración del contrato de “*Provisión, instalación, puesta en marcha del sistema de semaforización centralizada para el sistema de transporte masivo urbano de guayaquil Metrovía - troncal n.- 2, desde el terminal 25 de julio hasta la terminal Río Daule y su área de influencia*”, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil (“**Municipio de Guayaquil**”) y el delegado del Procurador General del Estado. Dicha causa se identificó con el Nro. 09802-2015-00896, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (en adelante “**el TDCA**”).

2. El 02 de marzo de 2020, el TDCA mediante voto de mayoría¹ aceptó la demanda planteada y declaró terminado el contrato referido e inaplicables las multas impuestas². Asimismo, dispuso que, en el plazo de 15 días, el Municipio de Guayaquil pague al Consorcio TMU, la suma de US\$71.280, correspondientes a las planillas 16, 17, 18, 19, 20 y 21, pendientes de pago, más los correspondientes intereses. Se ordenó que la entidad municipal accionada, pague al Consorcio TMU, una indemnización por los perjuicios que han sido probados en el proceso, los cuales serán cuantificados pericialmente, para lo cual se considerarán los costos y gastos adicionales a los ofertados, en los que incurrió la actora.

3. En contra de esta decisión, el Municipio de Guayaquil interpuso recursos horizontales de aclaración y ampliación. Mediante auto de 17 de julio de 2020, el TDCA

¹ En el voto salvado el juez Ángel Herminio Ponce Sigchay aceptó parcialmente la demanda presentada por el consorcio TMU Guayaquil, declarando inaplicables las multas de los Oficios No. CF-376-SM2 y CF-385-SM2 de 15 de octubre de 2015 suscritos por el director de Fiscalización. Dispuso que el Municipio de Guayaquil pague a la contratista Consorcio TMU Guayaquil los valores correspondientes a las planillas 16 a 21 y valores adicionales pendientes de pago conforme el Informe emitido con Of. CF-418-SM2 de 13 de julio de 2015, con los intereses a partir de la fecha de presentación de las planillas. No procede que se declare la terminación del contrato, ni el pago de perjuicio alguno.

² Contenidas mediante los oficios No. CF-376-SM2, CF-385-SM2, CF.389-SM2, DIR-003380 y DIR-026096.



Caso No. 1866-21-EP

negó dichos pedidos. El Municipio de Guayaquil, a través de escrito de 11 de agosto de 2020, interpuso recurso extraordinario de casación.

4. En auto de 19 de abril de 2021, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió la fundamentación del recurso de casación, por cuanto a su juicio, incumple el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación. El Municipio de Guayaquil en escrito de 22 de abril de 2021, solicitó aclaración y ampliación. El conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en auto de 03 de junio de 2021, desechó dichos pedidos.

5. Finalmente, el 29 de junio de 2021, el abogado Otto Dilón Carvajal Flor en calidad de apoderado especial y procurador judicial de la doctora Cynthia Viteri Jiménez, alcaldesa del Municipio de Guayaquil (en adelante “**la entidad accionante**” o “**el Municipio de Guayaquil**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 19 de abril de 2021.

II. Requisitos (Objeto)

6. La Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) en sus artículos 94 y 437 numeral 1, respectivamente, determinan que: “*la [AEP] procederá contra sentencias o autos definitivos*” y “*para su admisión, es necesario*” “*que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas*”. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) en su artículo 58 indica que: “[*T*]iene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en **sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia**”. [Énfasis añadido.]

7. En el caso bajo análisis, se observa que la entidad accionante identifica como objeto de la acción extraordinaria de protección el auto de **19 de abril de 2021** emitida por el conjuer de la **Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia** (“**la Sala Nacional**”). Dicha decisión cumple con los presupuestos de objeto conforme lo determinado en los artículos 94, 437.1 de la CRE y 58 de la LOGJCC.

III. Oportunidad

8. El artículo 60 de la LOGJCC dispone que: “*el término máximo para la interposición de la acción será de veinte días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte...*”, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) que dice: “*el término de veinte días (...) se contará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional o del debido proceso se encuentre ejecutoriada*”.

9. En el presente asunto, la acción extraordinaria de protección fue presentada el **29 de junio de 2021** y, la decisión que puso fin al proceso fue la resolución que resolvió las solicitudes de aclaración y ampliación propuestas en contra del auto de **19 de abril de**



Caso No. 1866-21-EP

2021. Esto es, el auto emitido y notificado el **03 de junio de 2021**, esta última decisión ejecutorió el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Sala Nacional. Por tanto, se observa que la acción fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60 y 61 numeral 2 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 46 de la CRSPCCC.

IV. Requisitos Formales

10. De la lectura de la demanda, se verifica que ésta cumple con los requisitos formales para considerarla completa de acuerdo con los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

V. Pretensiones y fundamentos

11. La entidad accionante en su demanda indica que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1) y la seguridad jurídica (art. 82) de la Constitución de la República.

12. El Municipio de Guayaquil realiza una narración de los antecedentes que dieron origen al proceso contencioso administrativo, transcribe parcialmente las decisiones de instancia y la decisión impugnada y argumenta que: *“Como en dicho auto se está interpretando erróneamente el alcance de las disposiciones legales alegadas por la conjuer temporal, ya que no son aplicables al caso concreto, incidiendo directamente en la inadmisión que ocasiona evidente perjuicio a la administración municipal, pues no se posibilita que la Sala en pleno de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozca del fondo del asunto y pueda corregir los errores cometidos en la sentencia a quo (...)”*.

13. La entidad accionante frente a una supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación advierte lo siguiente: *“Si bien en el texto de la providencia aparece el numeral 4.4.4 titulado 'Fundamentación del recurso de casación' (...) lo expuesto en el mismo no constituye -de ningún modo- el cumplimiento del requisito de la motivación que exige la CRE, pues lo que hace la Sala a través del conjuer ponente, es enunciar únicamente criterios doctrinales, explica de forma breve y escueta desde la doctrina [sin relacionarlo con el texto de la casación propuesta] que el escrito de interposición del recurso debe estar debidamente motivado por el recurrente, evocando al tratadista Fernando de la Rúa [respetable por cierto] y los elementos de la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, y de lo que considera [siempre según su óptica] la configuración del yerro de falta de aplicación de normas de derecho. Pero en modo alguno hace una argumentación técnica jurídica que combine los elementos que determina el artículo 76.7.1 de la CRE para justificar de manera constitucional la negación de la autoridad [conjuer de la Sala] a admitir a trámite el recurso de casación intentado”*.

14. Con el argumento anterior, el Municipio de Guayaquil indica que el conjuer nacional: *“se limita a mencionar -a modo de justificación- que supuestamente la entidad*



Caso No. 1866-21-EP

realiza alegaciones contra la valoración de la prueba y meros alegatos de inconformidad, lo que no corresponde a la causal invocada según afirma, y con tal fin opta por transcribir extractos fuera de contexto del recurso de casación presentado, afirmación que es a toda luz incorrecta o equivocada, pues el escrito de casación presentado por el GAD Municipal de Guayaquil, en la fundamentación del mismo, contiene una relación apropiada de los hechos y el derecho, que permite [como veremos más adelante] la correcta contextualización de los fundamentos invocadas (sic.) y la congruencia con el vicio acusado de falta de aplicación del Art. 1561 del Código Civil”.

15. Sobre la seguridad jurídica, la entidad accionante expresa que: *“A través del auto de inadmisión expedido por el conjuetz temporal de la Sala, no se cumplió con la obligación clara, explícita, insustituible de motivar debidamente el fallo que ahora se impugna por medio de esta acción extraordinaria de protección. Por lo demás, la norma del artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE es previa, clara, pública y no fue aplicada debidamente por los juzgadores. Su incumplimiento constituye por lo tanto una vulneración y un quebrantamiento al derecho a la seguridad jurídica”.*

16. Sobre la tutela judicial efectiva, el Municipio de Guayaquil increpa que *“Si bien la entidad demandada ejerció su legítimo derecho a la defensa, la administración municipal ha sido colocada en un estado de incertidumbre cuando el recurso de casación, presentado por la misma, recibe una respuesta negativa con una argumentación errada e insuficiente, sustentada en razonamientos de un peso jurídico y constitucional disminuido. En resumen el conjuetz (...) en el auto de inadmisión dictado, contravino los derechos constitucionales a la motivación jurídica como garantía básica del debido proceso, como también el derecho constitucional a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva de la administración tributaria recurrente”.*

17. Finalmente, la entidad accionante solicita como pretensión que se declare con lugar la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales acusados en el párr. 11 *ut supra*. Se deje sin efecto lo resuelto por el conjuetz nacional y que se disponga la tramitación del recurso de casación con otro conjuetz.

VI. Examen de admisibilidad

18. El artículo 62 de la LOGJCC contiene los requisitos de admisibilidad que la Sala de Admisión debe solventar para admitir – o denegar – a trámite la acción extraordinaria de protección, dentro los cuales se analizarán los siguientes:

19. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con la sentencia referida, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, tres elementos que se identifican a continuación:



Caso No. 1866-21-EP

“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGJCC).

18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGJCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGJCC)”³.

20. Se observa en los párrafos 12 a 14 *supra*, que, el Municipio de Guayaquil acusa que se vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, sin embargo, tales cuestionamientos se dirigen en manifestar su inconformidad con la decisión impugnada sin señalar de qué forma alguna acción u omisión judicial del conjuer nacional conllevaría en una falta de pronunciamiento de sus cargos casacionales.

21. Al contrario, los argumentos propuestos sobre la motivación se dirigen en cuestionar la fundamentación de su recurso de casación respecto a la falta de aplicación del artículo 1561 y errónea interpretación del artículo 1572 del Código Civil, que, a su juicio, estos cargos fueron correctamente propuestos haciendo referencia a la normativa infraconstitucional y al instrumento contractual celebrado entre el Consorcio TMU y el Municipio de Guayaquil. Con esto el accionante incumple el requisito del numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC que exige que: *“4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”*.

22. Por otro lado, la entidad accionante en los párrafos 16 y 17 *supra*, afirma que se transgreden al mismo tiempo los derechos a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, por cuanto a su juicio, el conjuer nacional incumplió con su deber de motivación. Esta construcción argumentativa no tiene una base fáctica consistente en el señalamiento de acciones u omisiones imputables al conjuer nacional y el correspondiente señalamiento de por qué dichas actuaciones u omisiones acusadas vulneran de manera directa e inmediata su derecho a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica de manera independiente.

23. En suma, al no evidenciarse la correspondiente base fáctica y justificación jurídica de cada uno de sus derechos constitucionales acusados, conforme lo señalado en la sentencia No. 1967-14-EP/20, la entidad accionante incumple el requisito del numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC que exige: *“1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”*.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.



Caso No. 1866-21-EP

24. Asimismo, las construcciones argumentativas de los párrafos 14 y 16 *ut supra* señalan que el conjuer efectuó un análisis “*a toda luz incorrecta o equivocada*” y que la fundamentación de su recurso de casación “*contiene una relación apropiada de los hechos y el derecho*”, en este sentido el Municipio de Guayaquil “*recibe una respuesta negativa con una argumentación errada e insuficiente, sustentada en razonamientos de un peso jurídico y constitucional disminuido*” estas afirmaciones incurren en el requisito del numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC que exige que: “*3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia*”.

25. Finalmente, la acción extraordinaria de protección, conforme dispone el artículo 62 numeral 8 de la LOGJCC, debe tener relevancia para solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Este Tribunal observa que del contenido de la demanda no se desprende que admitirla permitiría alcanzar alguno de los citados objetivos.

VII. Decisión

26. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la demanda dentro de la acción extraordinaria de protección presentada dentro del caso **No. 1866-21-EP**.

27. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

28. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Caso No. 1866-21-EP

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de la Sala de Admisión, de 09 de septiembre de 2021.- **LO CERTIFICO.** -

Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN