

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2020

CASO No. 1479-15-EP

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

SENTENCIA No. 1479-15-EP/20

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación presentado por el Banco del Estado (actual Banco de Desarrollo del Ecuador BP) en el marco de un juicio contencioso administrativo, vulneró los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y la motivación, y a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 26 de agosto de 2005, Diego Fabricio Garzón Freire presentó un recurso subjetivo de plena jurisdicción en contra del acto administrativo contenido en la Acción de Personal No. 2005-06-178, mediante la cual se lo removió de su cargo como Gerente de Área de la Gerencia Financiera del Banco del Estado, actual Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
2. El 28 de febrero de 2012, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (en adelante, “el Tribunal Distrital”), resolvió declarar ilegal el acto administrativo recurrido y aceptar parcialmente la demanda presentada, ordenando que en el término de cinco días se reintegre a Diego Fabricio Garzón Freire al cargo del que fue separado. Respecto de dicha decisión, Jorge Francisco Chang Icaza, en calidad de procurador judicial del gerente general del Banco del Estado, presentó recurso de aclaración y ampliación.
3. El 02 de junio de 2014, el Tribunal Distrital resolvió negar el pedido de aclaración y ampliación solicitado. En contra de la sentencia de 28 de febrero de 2012, Gorky Hugo Rodríguez Proaño en calidad de procurador judicial del gerente general del Banco del Estado, presentó recurso de casación.

4. El 13 de julio de 2015, el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el recurso de casación presentado. En contra de dicha decisión, la representación del Banco del Estado presentó recurso de hecho.
5. El 20 de agosto de 2015, el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negó el recurso de hecho por improcedente.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 23 de septiembre de 2015, Gorky Hugo Rodríguez Proaño en calidad de procurador judicial del gerente general y representante legal del Banco del Estado, actual Banco de Desarrollo BP (en adelante, “la entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 13 de julio de 2015 por el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación No. 17741-2014-0414.
7. El 03 de febrero de 2016, la Sala de Admisión conformada por las anteriores juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza, concedió el término de cinco días para que la entidad accionante complete la demanda.
8. El 17 de febrero de 2016, la entidad accionante presentó un escrito con el fin de completar y aclarar su demanda, y el 08 de marzo de 2016, la Sala de Admisión conformada por los anteriores jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruíz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción presentada.
9. El 18 de marzo de 2016, el 08 de agosto de 2017 y el 18 de abril de 2018, la entidad accionante presentó escritos solicitando que se continúe con el trámite de la causa.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 09 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
11. El 06 de noviembre de 2019, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de diez días, el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo.
12. El 21 de enero de 2020, el Dr. Iván Saquicela Rodas en calidad de Juez Nacional remitió el informe solicitado.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los

artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. La entidad accionante alega que la judicatura en cuestión vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y a la motivación, y a la seguridad jurídica reconocidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.
15. En primer lugar, la entidad accionante señala que el recurso de casación se encontraba debidamente argumentado y motivado bajo lo dispuesto en las causales primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.
16. En este sentido, la entidad accionante indica que el Conjuez Nacional habría violado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, al no revisar la aplicación de los artículos 57 y 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹ y la Resolución de la Corte Nacional de Justicia de 01 de abril de 2009², respecto al abandono de la causa que habría sido solicitado por la entidad accionante en el proceso de origen.
17. Por otra parte, la entidad accionante indica que la decisión judicial impugnada carece de motivación puesto que, *“sus argumentaciones no se remiten a la escencia misma de la casación, como es determinar si existe violación de la ley en la sentencia”*, sino que se limita a señalar que existen causales que son excluyentes entre sí. A criterio de la entidad accionante, la judicatura referida debía necesariamente realizar un examen respecto a la aplicación de las leyes en la sentencia del Tribunal Distrital, y determinar si el cargo de Diego Fabricio Garzón Freire como Gerente de Área Financiera del Banco del Estado era o no de libre remoción.
18. Finalmente, la entidad accionante indica que la judicatura en cuestión habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, puesto que *“tenía la obligación de admitir el Recurso de Casación interpuesto”*, ya que se demostró que por parte de la judicatura inferior existió una aplicación indebida, falta de aplicación y errónea

¹ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (derogada), Registro Oficial No. 338, **artículo 57.-** Si el procedimiento en la vía de lo contencioso administrativo se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante, se declarará, a petición de parte, el abandono de la instancia, y éste surtirá los efectos previstos en el Código de Procedimiento Civil; y **artículo 58.-** El término para el abandono de la instancia correrá desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio, o desde la última petición o reclamación constante de autos.

² Corte Nacional de Justicia, Resolución de 1 de abril de 2009, **artículo 1.-** Abandono de los juicios: En aplicación de lo dispuesto en los artículos 386 y 388 del Código de Procedimiento Civil, la primera y la segunda instancia, así como el recurso de casación, según corresponda, quedan abandonados por el transcurso de dieciocho meses continuos, contados a partir de la vigencia del Código Orgánico de la Función Judicial.

interpretación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley Orgánica de Régimen Monetario Interno y Banco del Estado, Código Civil y de Procedimiento Civil. A su criterio, en el proceso inferior se habría demostrado que Diego Fabricio Garzón Freire no gozaba de estabilidad en su cargo en el Banco del Estado.

19. Con base en estas consideraciones, la entidad accionante solicita que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

20. A fojas 54 del expediente constitucional consta el escrito de 21 de enero de 2020, mediante el cual el Dr. Iván Saquicela Rodas, en calidad de Juez de la Corte Nacional de Justicia, remitió un informe de descargo respecto a la causa No. 17741-2014-0414, en la cual actuó como Conjuez Nacional.
21. En dicho escrito, el actual Juez Nacional indica que el recurso de casación fue inadmitido al determinarse imprecisiones técnicas en la interposición de las causales. En este sentido, señala que la decisión de inadmisión se fundamentó, *“al colegirse crasas deficiencias en su desarrollo por haber sido fundado en dos causales que se contraponen entre sí, que tienen una naturaleza distinta y que sancionan yerros de derecho diferentes”*.
22. A lo anterior, agrega que en el auto de inadmisión en cuestión se citó jurisprudencia y doctrina atinente al recurso de casación y las causales de procedencia, con el fin de establecer que cada uno de los yerros acusados debían ser fundamentados de forma independiente. Por lo expuesto, la autoridad judicial se ratifica de manera integral en todo lo resuelto en la decisión judicial impugnada.

4. Análisis constitucional

23. Previo analizar las alegaciones de la entidad accionante, esta Corte estima preciso recordar que la persona jurídica pública, en el presente caso el actual Banco de Desarrollo BP, no puede comparecer a un proceso de acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones a derechos constitucionales sustantivos, en la medida en que no gozan de estos derechos sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la Constitución de la República y la ley. La Constitución no reconoce derechos a las entidades públicas, sino que les reviste con ciertas facultades y atribuciones³.
24. Esta Corte ha señalado que en el caso de entidades estatales, la excepciones son los derechos de protección en su dimensión procesal puesto que resulta indispensable el ejercicio de estos derechos cuando las entidades comparecen como partes dentro de procesos judiciales⁴.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 21.

⁴ Ibíd., párr. 22

25. En el caso sujeto a análisis, la entidad accionante alega vulneraciones a los derechos (i) al debido proceso enfocado en la garantía a la motivación, y (ii) a la seguridad jurídica, es decir derechos de protección en su dimensión procesal. Por lo que corresponde a esta Corte analizar dichas alegaciones.

4.1. Sobre la alegada vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y a la motivación

26. De conformidad con los párrs. 17 y 18 *supra*, la entidad accionante señala que la judicatura en cuestión vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos, puesto que en la misma no se analizó la aplicación de leyes⁵ que permitirían determinar que Diego Fabricio Garzón Freire no gozaba de estabilidad como Gerente del Área Financiera del actual Banco de Desarrollo BP; y además la decisión judicial impugnada carecería de motivación, al no pronunciarse sobre la petición de abandono presentada ante el Tribunal Distrital en el procedimiento contencioso administrativo.
27. En cuanto garantía del debido proceso reconocida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, ésta se refiere al cumplimiento de las normas y derechos de las partes en ejercicio de las competencias de las juezas y los jueces, pues sólo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente⁶. Por otra parte, la garantía de la motivación reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, obliga a las juezas y los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda su decisión y a explicar la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios a los antecedentes de hecho.
28. De la revisión integral de la demanda se observa que los argumentos de la entidad accionante se concentran en la alegada falta de respuesta del Conjuez Nacional respecto de algunos de los argumentos que fueron expuestos en el recurso de casación, tales como, la petición de abandono presentada ante el Tribunal Distrital, y la aplicación de ciertas leyes que permitirían demostrar que Diego Fabricio Garzón Freire no gozaba de estabilidad como Gerente del Área Financiera de dicha entidad. Ahora bien, la entidad accionante omite considerar cuál es la naturaleza jurídica del recurso de casación, particularmente en su fase de admisibilidad.
29. Esta Corte ha señalado que la tradición jurídica en nuestro sistema procesal ha determinado que el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad⁷. Durante la fase de admisibilidad

⁵ En su demanda, la entidad accionante hace referencia de forma general a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley Orgánica de Régimen Monetario Interno y Banco del Estado, el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 193-14-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 46; sentencia No. 1706-13-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 21.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 525-14-EP/20 de 08 de enero de 2020, párr. 41; dictamen No. 003-19-DOP-CC de 14 de marzo de 2019, párr. 169.

de un recurso de casación, las y los conjuces nacionales se limitan a analizar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la ley, y solo aquellos recursos que se encuentren debidamente fundamentados pasan a conocimiento de las distintas Salas de la Corte Nacional para resolver sobre el fondo.

30. En el presente caso, la decisión judicial impugnada, en lo principal, establecía:

7.1.- CAUSAL CUARTA.- RESOLUCIÓN, EN LA SENTENCIA O AUTO, DE LO QUE NO FUERA MATERIA DEL LITIGIO U OMISIÓN DE RESOLVER EN ELLA TODOS LOS PUNTOS DE LA LITIS: (...) el recurrente utiliza causales excluyentes, que no pueden ser aplicadas a un mismo supuesto; es decir, el casacionista señala que los juzgadores de instancia han omitido resolver sobre las excepciones planteadas por los demandados, pero indica también que se configura “falta de aplicación o errónea interpretación de las normas de derecho”. (...) Este Conjuez no puede entrar a considerar el contenido de la sentencia supuestamente infringida, esto es, encasillar la violación a una falta de aplicación o a una errónea interpretación de normas de derecho que son vicios diferentes; se INADMITE esta causal...

7.2.- CAUSAL PRIMERA.- APLICACIÓN INDEBIDA, FALTA DE APLICACIÓN O ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE NORMAS DE DERECHO, INCLUYENDO LOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES OBLIGATORIOS, EN LA SENTENCIA O AUTO, QUE HAYAN SIDO DETERMINANTES DE SU PARTE DISPOSITIVA.- (...) El recurrente sostiene que el fallo adolece de: aplicación indebida, errónea interpretación y hasta falta de aplicación simultáneamente (...) Esta forma de presentar el recurso no se ajusta a una lógica jurídica, no es posible que coexistan los tres vicios respecto de la misma norma jurídica. El vicio de falta de aplicación, es excluyente de los demás, porque si una norma no se ha aplicado, no puede haber sido aplicada indebidamente o erróneamente interpretada (...) OCTAVA - RESOLUCIÓN Por las consideraciones expuestas, no se admite el recurso de casación interpuesto

31. De la revisión integral del auto impugnado, esta Corte verifica que la actuación del Conjuez Nacional dentro del recurso de casación No. 17741-2014-0414 se circunscribió a la verificación del cumplimiento de los requisitos de fundamentación del recurso propuesto. En este sentido, la autoridad judicial en cuestión resolvió inadmitir el recurso propuesto por haber sido fundado en dos causales que se contraponen (causal primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación) y al no haber fundamentado de forma independiente las distintas infracciones que contempla la causal primera.

32. De ahí que los argumentos expuestos por la entidad accionante no pueden configurarse como una vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos, puesto que a la judicatura en cuestión no debía ni tenía que entrar al fondo del recurso de casación presentado, sino limitarse a realizar un análisis formal de las causales imputadas. Conforme se desprende de la decisión judicial impugnada, el Conjuez Nacional se limitó a rechazar el recurso de casación sobre la base del incumplimiento de los requisitos de fundamentación del recurso de casación presentado por el actual Banco de Desarrollo BP.

33. Finalmente, en cuanto a la alegada falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación, esta Corte observa que en la sección “*SÉPTIMA – FUNDAMENTO DEL RECURSO DE CASACIÓN*” de la decisión judicial impugnada, el Conjuez Nacional citó el contenido de las causales primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, utilizó doctrina y jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia respecto del contenido y alcance de las distintas causales referidas y explicó la pertinencia de su aplicación al caso en concreto, para finalmente resolver que el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante es inadmisibile al no encontrarse debidamente fundamentado.
34. En consecuencia, esta Corte Constitucional no encuentra que la judicatura en cuestión haya vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos, y a la motivación.

4.2. Sobre la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica

35. Por otra parte, de conformidad con los párrs. 16 y 19 *supra*, la entidad accionante alega que el recurso de casación presentado se encontraba debidamente fundamentado, y que se habría demostrado que el Tribunal Distrital con base en una aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley Orgánica de Régimen Monetario Interno y Banco del Estado, Código Civil y de Procedimiento Civil, determinó que Diego Fabricio Garzón Freire gozaba de estabilidad como Gerente del Área Financiera del actual Banco del Desarrollo BP. En este sentido, señala que la judicatura referida vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inadmitir el recurso presentado.
36. El derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, debe ser entendido como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas⁸. En este marco, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad⁹.
37. En el presente caso, esta Corte observa que el argumento de la entidad accionante se limita a señalar que el recurso de casación se encontraba debidamente fundamentado, y como tal debía ser admitido a trámite. Esta Corte ha señalado que en el marco de una alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales¹⁰.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

38. Al contrario, la fundamentación del accionante en su demanda se limita a demostrar su mera inconformidad con la decisión de la autoridad jurisdiccional referida, y no establece una relación directa e inmediata de sus actuaciones y la normativa aplicada con una posible vulneración de derechos constitucionales. De conformidad con lo señalado en la sección anterior, el Conjuez Nacional se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos de fundamentación del recurso propuesto de conformidad con el artículo 3 de la anterior Ley de Casación.
39. En consecuencia, esta Corte no observa que la judicatura en cuestión haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, puesto que actuó de conformidad con los procedimientos y causales previstos en la anterior Ley de Casación.

5. Decisión

40. 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** la acción extraordinaria presentada por el Banco del Estado, actual Banco de Desarrollo del Ecuador BP.
 2. Devolver el proceso al juzgado de origen.

Notifíquese y archívese.

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 30 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL