

Quito, D.M., 01 de junio de 2022

CASO No. 1245-17-EP

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

SENTENCIA No. 1245-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, luego de verificar que no existieron violaciones al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de marzo de 2013, la señora Janet del Consuelo Castillo Villa presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra de la resolución administrativa emitida por el Ministerio de Inclusión, Económica y Social el 21 de noviembre de 2012, que ordenó su destitución por el presunto cometimiento de una falta grave.¹ El conocimiento de la causa fue prevenido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito – en adelante “TDCA”-, y fue signada bajo el número 17811-2013-6941.
2. El 16 de diciembre de 2016, el TDCA mediante sentencia resolvió aceptar la demanda planteada, declaró *“ilegal el acto administrativo contenido en la Resolución de 21 de noviembre de 2012, expedido por el MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, disponiéndose la restitución de la señora JANETH DEL CONSUELO CASTILLO VILLA, al cargo que venía desempeñando de Servidora Pública de Apoyo 2, o a un cargo igual o similar jerarquía (sic) y remuneración hasta antes de su ilegal destitución”*.²
3. El 7 de enero de 2016, el Ministerio de Inclusión, Económica y Social, - en adelante “la entidad accionante”-, recurrió en casación de la sentencia de instancia. En casación el proceso fue signado con el número 17741-2016-0190.

¹ Expediente judicial Fs. 6. Resolución administrativa emitida por el Ministerio de Inclusión, Económica y Social el 21 de noviembre de 2012: *“En consecuencia ordenó la Destitución de la funcionaria señora Janet del Consuelo Castillo Villa, con cédula de ciudadanía No. 1707238539, Servidora Pública de Apoyo 2, funcionaria de la Dirección Administrativa del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Planta Centra. En virtud que ha cometido la falta grave establecida en el Art. 42 literal b) del mismo cuerpo legal en concordancia con el Art. 48 literal j) [de la LOSEP]”*.

² Expediente judicial Fs. 346.

4. El 17 de abril de 2017, el conjuer Iván Saquicela Rodas de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, -en adelante “el conjuer nacional”-, mediante auto inadmitió el recurso de casación deducido.
5. El 20 de abril de 2017, la entidad accionante solicitó la aclaración del auto de inadmisión del recurso de casación; lo cual fue rechazado en auto de 16 de mayo de 2017.
6. El 23 de mayo de 2017, la entidad accionante presentó acción extraordinaria de protección impugnando el auto de inadmisión de 17 de abril de 2017.
7. El 12 de septiembre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinargote y Wendy Molina Andrade admitió a trámite la causa No. 1245-17-EP.
8. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, correspondiéndole a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
9. El 29 de abril de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su informe de descargo.

II. Competencia

10. 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, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 numeral 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Actos jurisdiccionales impugnados

11. En el apartado tercero de la demanda de acción extraordinaria de protección se identifica como el acto jurisdiccional impugnado al auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuer nacional el 17 de abril de 2017.

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. La entidad accionante solicita que se declare con lugar su demanda de acción extraordinaria de protección, y que declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y motivación, y a la seguridad jurídica. En su construcción argumentativa expuso lo siguiente:

- a. **Con relación a la tutela judicial efectiva:** Cita el artículo 75 de la Constitución, transcribe un extracto de la sentencia constitucional No. 052-13-SEP-CC, que

contiene una definición sobre el contenido de este derecho, y finalmente afirma que: *“La falta de despacho del recurso de casación, el tiempo transcurrido en exceso, y su posterior resolución que no trata las cuestiones de fondo, afecta gravemente al principio de tutela judicial efectiva”*.

b. En cuanto al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y motivación: En lo principal manifiesta que, *“la resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador inobserva las garantías básicas enunciadas en los numerales 1 y 7 literal 1) del artículo 76, de la norma constitucional, mismos que determinan la obligación de los poderes públicos de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, así como también emitir resoluciones motivadas, puesto que es evidente que la jueza o juez es garantista de los derechos constitucionales, y no puede transgredir el ordenamiento jurídico y sus actuaciones deben darse en apego a lo estipulado en el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial”*, y luego concluye que, *“[l]a motivación de las resoluciones judiciales es un componente fundamental del derecho a la tutela efectiva. En tal virtud constituye una garantía del debido proceso, exigible y común a todo pronunciamiento emanado de los tribunales de justicia. Una resolución que no trata el asunto de fondo, y no justifica la decisión adolece de motivación”*.

c. Por último, respecto a la seguridad jurídica, expresa que: *“la sentencia y la resolución de casación son viciadas, puesto que no consideran en lo absoluto la realidad fáctica, es decir, que existió inobservancia de la norma constitucional y legal por parte del Tribunal Contencioso Administrativo al dictar una sentencia que ordena la restitución a su puesto de trabajo o a uno similar o de igual jerarquía a la señora Janeth del Consuelo Castillo Villa”*.

4.2. Posición de la autoridad judicial demandada

13. El 3 de mayo de 2022, el conjuez nacional fue notificado con el auto de avoco de 29 de abril de 2022 en el cual se le ordenó que remita su informe de descargo. A la presente fecha, la autoridad judicial requerida no ha cumplido con lo ordenado.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación de problema jurídico

14. La Corte Constitucional ha señalado que, 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 esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
15. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se

acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial 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; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

16. No obstante, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.³
17. En este orden de ideas, dentro del cargo de la presunta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante ha hecho una breve referencia a la lesión del derecho a ser juzgado en un plazo razonable -derecho autónomo de la tutela judicial efectiva- (*párr. 12.a supra*). Empero, si bien ha afirmado que ha transcurrido tiempo en exceso, no ha brindado una justificación jurídica tendiente a explicar de qué forma el tiempo que transcurrió haya generado una afectación en la situación jurídica de la entidad accionante que pudiese haber infringido el derecho invocado⁴. Es decir, no ha expuesto una construcción argumentativa mínima a través de la cual se soporte dicha afirmación; por lo que, no ha sido posible plantear un problema jurídico a partir de tal cargo. Por este motivo y haciendo un esfuerzo razonable, se planteará un problema sobre la supuesta violación de la tutela judicial efectiva por una presunta falta del pronunciamiento sobre el recurso de casación.
18. Con relación al cargo de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (*párr. 12.b supra*) este Organismo pese a haber realizado un esfuerzo razonable no ha podido encontrar una construcción argumentativa compuesta por una justificación jurídica y base fáctica mínima que posibiliten el planteamiento de un problema jurídico, en tanto que, se limita a realizar afirmaciones generales.
19. Finalmente, en lo que atañe a la seguridad jurídica, la entidad accionante se ha limitado a afirmar brevemente que ha existido una inobservancia de normas constitucionales y legales, sin precisar cuáles ni aportar una justificación jurídica y fáctica mínimamente suficiente. Motivo por el cual, incluso haciendo un esfuerzo razonable, no se ha podido plantear un problema jurídico respecto a ese cargo.
20. Por las razones antedichas, se abordarán exclusivamente los siguientes dos problemas jurídicos sobre aquellos derechos sobre los cuales se ha comprobado una construcción argumentativa mínima:

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

⁴ Expediente judicial Fs. 44-48. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección no existen elementos ni argumentos tendientes a explicar que el tiempo transcurrido entre la presentación del recurso y la emisión del auto de inadmisión haya generado una afectación en la situación jurídica de la entidad accionante y por tanto violado los derechos de la entidad accionante.

5.2. Primer problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante?

21. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la CRE, el cual señala: *“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”*.
22. La jurisprudencia de esta Corte sistematizada en la sentencia No. 889-20-JP/21 ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: **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**. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.⁵
23. En el caso in examine, la entidad accionante afirmó que se habría violentado su derecho a la tutela judicial efectiva por *“[l]a falta de despacho del recurso de casación, (...) y su posterior resolución que no trata las cuestiones de fondo”*. Los alegatos expuestos por la entidad accionante se relacionan con la presunta lesión del derecho al acceso a la administración de justicia.

a. El derecho al acceso a la administración de justicia

24. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el **derecho a la acción** y el **derecho a tener respuesta a la pretensión**. El derecho de acción garantiza a las personas la posibilidad de activar una instancia o grado jurisdiccional para poner en conocimiento y resolución de los órganos de la Función Judicial una petición o pretensión en particular. Por su parte, el derecho a recibir una respuesta vela para que las peticiones y pretensiones de las personas obtengan una respuesta suficientemente motivada sea o no favorable a los intereses de aquellas.
25. Respecto al derecho de acción al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento su rechazo cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción.⁶
26. Asimismo, el derecho recibir respuesta no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que se

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

⁶ *Ibidem*, párr. 114.

resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.⁷

27. De este modo, si en un caso concreto se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia.
28. Dentro de la presente causa, la entidad accionante considera que se ha violentado su derecho de acceso a la justicia al no haberse despachado su recurso ni obtenido una resolución que aborde los temas de fondo de la controversia.
29. Con relación al acceso a los órganos de justicia, de la revisión del expediente judicial se ha podido comprobar lo siguiente:
 - i. El recurso de casación interpuesto por la entidad accionante el 7 de enero de 2016 fue concedido por el TDCA mediante auto de 11 de enero de 2016, disponiendo su “*remisión a la Sala de lo Contencioso Administrativo de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia*”⁸.
 - ii. El 10 de febrero de 2016,⁹ la Unidad de Gestión Documental, Sorteos y Archivo de la Corte Nacional de Justicia efectuó el sorteo del recurso, correspondiéndole su conocimiento al conjuer nacional.
 - iii. El 17 de abril de 2017, el conjuer nacional, mediante auto, inadmitió el recurso de casación deducido.
30. En consecuencia, al existir evidencia de que el recurso de la entidad accionante activó los órganos jurisdiccionales competentes, y que dichos órganos lo conocieron y resolvieron (inadmisión), se descarta una presunta lesión de su derecho a acceder a la justicia.
31. Por otro lado, en lo que refiere al derecho a recibir una respuesta, la Corte Constitucional ha resaltado la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación, el mismo que se halla configurado por dos fases procesales: **(i) la fase de admisión**, a cargo de un conjuer de la Corte Nacional, cuyo objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley; y **(ii) la fase de casación propiamente dicha o de fondo**, la cual es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como finalidad el análisis del acto jurisdiccional recurrido, en lo que refiere a los cargos que superaron el examen de admisión. En esta línea, mientras que en la fase de admisibilidad el objeto de estudio está dado por la demanda del recurrente, en la fase de

⁷ Ibídem, párr. 118.

⁸ Expediente judicial Fs. 410.

⁹ Expediente de casación. Fs. 1.

casación propiamente dicha o de fondo, el objeto de estudio lo configura el acto jurisdiccional impugnado.¹⁰

32. Por consiguiente, si un recurso de casación no aborda el fondo de los cargos del casacionista, puesto que fue rechazado motivadamente en la fase de admisión al no cumplir con los requisitos exigidos por las normas procesales, no se viola el derecho a recibir una respuesta.
33. En el auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de abril de 2017, el conjuce nacional razonó que el mismo no cumplía con los requisitos exigidos por la ley procesal, respecto a la argumentación de la causal por la cual había sido propuesto (tercera), al considerar que el *“recurso presentado no existe mención a la norma de derecho sustantivo que hubiere sido equivocadamente aplicado o no aplicado”, “no existe ninguna norma de derecho que contenga precepto alguno de valoración probatoria”, “así como tampoco existen normas de derecho sustantivo que se las presente como indirectamente afectada por algún vicio de valoración probatoria, lo que vuelve inútil el recurso porque es requisito sine qua non para la impugnación por la causal tercera”*.
34. Por lo tanto, al comprobarse que el recurso de casación de la entidad accionante sí recibió una respuesta en fase de admisión, este Organismo descarta que se haya violentado el derecho a recibir una respuesta.

5.3. Segundo problema jurídico: ¿Se violó el derecho a la motivación de la entidad accionante?

35. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: *“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”*. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica.
36. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, al acusar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal *“formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación”*¹¹. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público¹².

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2391-17-EP/21, párr. 20.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 100.

¹² *Ibíd.*

- 37.** Este Organismo hará un esfuerzo razonable para verificar si el auto impugnado se encuentra debidamente motivado, tomando en cuenta la suficiencia fáctica y normativa. De la revisión del auto, y de acuerdo a lo establecido por esta Corte, la fundamentación fáctica en un auto de inadmisión de casación implica que el conjuer debe tener en consideración los argumentos y los vicios casacionales señalados en el recurso de casación¹³.
- 38.** Del análisis del acto impugnado, esta Corte ha podido verificar que el recurso de casación de la entidad accionante fue inadmitido con base a los siguientes argumentos:
- a. *“La Corte Suprema de Justicia en múltiples fallos dictados ha expresado que este es un recurso “...vertical, extraordinario, formalista, riguroso, independiente, de noble finalidad, especial y de excepción; de carácter dispositivo y casuístico; de oportunidad, de alta técnica jurídica; completo, de admisibilidad restringida; axiomático y de orden público; de aplicación estricta, matemática en su análisis”. (Suplemento Registro Oficial 99, de 2 de julio de 1997, página 6)”*.
 - b. *“En el caso de la causal tercera, la configuración de la llamada “proposición jurídica completa”, en el supuesto de la violación indirecta, requiere que se señale: a) la norma relativa a la valoración de la prueba que ha sido inaplicada, indebidamente aplicada o erróneamente interpretada; y, b) la norma de derecho sustantivo que, como consecuencia del vicio en la aplicación de la norma de valoración de la prueba, ha sido equivocadamente aplicada o inaplicada. Para integrar la proposición jurídica completa conforme lo requiere esta causal, se deben: a) citar las normas relativas a la valoración de la prueba que el tribunal de instancia ha infringido (aplicado indebidamente, omitido aplicar o interpretado erróneamente), en aquellos casos en los cuales nuestro sistema de derecho positivo establece el sistema de prueba tasada; y, de ser del caso, citar los principios violados de la sana crítica en los casos en los cuales se aplica la misma; y, b) citar las normas sustantivas infringidas (aplicación indebida o falta de aplicación) como consecuencia del yerro en las normas y principios reguladores de la prueba, requisito indispensable para la integración de la proposición jurídica completa y para la procedencia del cargo al amparo de la causal tercera, porque no basta que en la sentencia haya vicio de derecho en la valoración probatoria sino que es indispensable este otro requisito copulativo o concurrente”*.
 - c. *“Previo cualquier consideración sobre la argumentación presentada por el recurrente, resulta imperioso relievar que la forma como ha fijado los hechos el Tribunal ad quem, en base a la valoración de la prueba realizada, es una formulación fáctica que no puede ser revisada por los Juzgadores de Casación”*.
 - d. *“La fundamentación del recurrente tiene la finalidad de que la Sala de Casación revalore toda la masa de pruebas, lo cual, como queda dicho, no es el objetivo de la causal tercera”*.
 - e. *“En el recurso presentado no existe mención a la norma de derecho sustantivo que hubiere sido equivocadamente aplicado o no aplicado, por lo que la proposición jurídica está incompleta. Todas las normas mencionadas en el recurso se refieren a*

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 298-17-EP/22, párr. 42.

apreciación de la prueba (Art. 114 y 115 C.P.C.); pero, no existe ninguna norma de derecho que contenga precepto alguno de valoración probatoria, pues las mentadas normas no se ajustan a la proposición jurídica completa de la causal, así como tampoco existen normas de derecho sustantivo que se las presente como indirectamente afectada por algún vicio de valoración probatoria, lo que vuelve inútil el recurso”.

39. De esta forma, se advierte que, para la inadmisión del recurso de casación de la entidad accionante, la autoridad judicial demandada, con base en la jurisprudencia ordinaria expuso la naturaleza del recurso de casación, y luego reprodujo los requisitos que de conformidad con la causal tercera de la ley de casación vigente debían ser cumplidos (**justificación jurídica**). Una vez sentado esto, procedió a argumentar como el recurso de la entidad accionante estaba desnaturalizando el recurso de casación por cuanto planteaba una revaloración fáctica de la controversia, y después abordó el incumplimiento de los requisitos argumentativos de la causal tercera (**justificación fáctica**). Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial demandada adoptó su decisión con una motivación suficiente, descartando el cargo de la entidad accionante.

VI. 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** la acción extraordinaria de protección No. 1245-17-EP.
2. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL