

Quito, D.M. 16 de diciembre de 2020

**CASO No. 1204-16-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 señora Adriana Verónica Ocampo Carbo, en su calidad de directora de patrocinio y delegada de la señora Ministra de Inclusión Económica y Social, contra el auto dictado el 25 de abril de 2016, por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N°. 17811-2013-3139. Se concluye que la autoridad judicial no violó los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de motivación y de cumplimiento de normas.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 19 de febrero de 2002, el señor Erick Michel Pineda Cordero, en calidad de director de asesoría jurídica del Ministerio de Bienestar Social<sup>1</sup>, inició un juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo, contra el representante legal de la Fundación de Desarrollo Integral Cotacachi, alegando el incumplimiento del “Convenio de Cooperación Económica” celebrado el 29 de diciembre de 1995.<sup>2</sup> El proceso fue signado con el N°. 17811-2013-3139.
2. Mediante sentencia de 3 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en la ciudad de Quito resolvió desechar la demanda presentada.
3. Inconforme con la decisión, la doctora Andrea Cecilia Vaca Peralta en su calidad de Coordinadora General de Asesoría Jurídica y delegada de la ministra de Inclusión Económica y Social interpuso recurso de casación.

<sup>1</sup> Ahora denominado Ministerio de Inclusión Económica y Social.

<sup>2</sup> En el referido convenio la Fundación de Desarrollo Integral Cotacachi se obligó a la ejecución del proyecto denominado “Capacitación e Implementación de una Microempresa para Producción y distribución de Artículos de cuero en la ciudad de Cotacachi-Provincia de Imbabura”; con un aporte estatal de 17.000.000,00 sucres.

4. Mediante auto de 25 de abril de 2016, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez**”) resolvió inadmitir a trámite el recurso de casación interpuesto<sup>3</sup>.

### 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 3 de junio de 2016, la doctora Adriana Verónica Ocampo Carbo, en su calidad de Directora de Patrocinio y Delegada de la señora Ministra de Inclusión Económica y Social presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 25 de abril de 2016 (“**auto impugnado**”). Esta acción fue admitida el 23 de agosto de 2016 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 14 de septiembre 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 12 de junio 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.

## II. Competencia

8. De conformidad con el artículo 94 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

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación.
10. La entidad accionante alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, puesto que el conjuez:

*al realizar su análisis para inadmitir el recurso de casación no explica los motivos de su pronunciamiento, es decir, el auto referido adolece de una escasa y defectuosa motivación, puesto que solo se limita a enumerar los presupuestos que deben cumplirse para que prospere el recurso de casación (...) sin hacer un análisis del porqué (sic) no acepta los argumentos esgrimidos.*

<sup>3</sup> El proceso fue signado con el N°. 17741-2015-0341.

11. Sobre la misma garantía, la entidad accionante indica que la demanda hace referencia a los artículos infringidos -114 y 115 del Código de Procedimiento Civil- por falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, y afirmó que el Ministerio en su demanda detalló las pruebas legalmente practicadas que no fueron valoradas por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo ni por la Corte Nacional de Justicia.
12. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante sostiene que la inadmisión de su recurso impide la resolución de las cuestiones de fondo lo que afecta el referido derecho.
13. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que “*la sentencia y el auto de inadmisión del recurso de casación son viciadas (sic), puesto que no consideran en lo absoluto la realidad fáctica*”, es decir el perjuicio que ocasionó la “Fundación de Desarrollo Integral Cotacachi” al Ministerio de Inclusión Económica y Social.
14. Finalmente, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante se limitó a indicar que el auto impugnado vulneró dicho derecho.
15. Bajo estas consideraciones, la entidad accionante solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el auto impugnado.

### **3.2. De la parte accionada**

16. El 26 de junio de 2020, el Dr. Iván Saquicela Rodas remitió el informe de descargo en el que ratifica la decisión adoptada.
17. En su informe, el juez nacional indicó que el auto fue inadmitido por las siguientes consideraciones:

*(i) la insitución recurrente pretendía en su momento, y lo sigue haciendo, que se valoren las pruebas y los hechos que a su decir no fueron analizados por el Tribunal Ad quem buscando con ello que desnaturalice la naturaleza extraordinaria y técnica del recurso convirtiéndolo en una tercera instancia; (ii) el Ministerio de Inclusión Económica y Social no cumple con el ejercicio argumentativo riguroso y nomofilático que anima la casación, así conforme se analizó en la resolución emitida en mi calidad de Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo, y tal como se destaca en el presente informe, la institución impugnante se limitó a establecer dos normas como infringidas, omitiendo la segunda parte del artículo 3 de la Ley de Casación pues no se aprecia que hay establecido las normas de derecho que fueron equivocadamente o no aplicadas, siendo una crasa falencia que no puede ser soslayada siendo que la casación se rige por el principio dispositivo no teniendo la Corte Nacional facultad oficiosa para enmendar las deficiencias argumentativas como sucedió en el caso.*

#### IV. Análisis

18. En la demanda, como se refirió en el párrafo 5 *supra*, la entidad accionante impugnó el auto de 25 de abril de 2016 expedido por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por lo que la Corte Constitucional procederá a analizar si esta decisión vulneró los derechos constitucionales alegados.

##### 4.1. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

19. De conformidad con lo que establece la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE, la garantía a la motivación obliga a que: “l) *Las resoluciones de los poderes públicos [...] (enuncien) las normas o principios jurídicos en que se funda (la decisión) [...] y (expliquen) la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.

20. Por ende, corresponde a esta Corte verificar si el auto impugnado enuncia las normas en las que se funda y si explica la pertinencia de las mismas frente a los hechos planteados.

21. Respecto al primer elemento, se observa que el conjuer de la Sala se refirió a los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Casación. Es decir, se fundamentó en la normativa procesal que regula la fase de admisión del recurso de casación.

22. En relación con la pertinencia, de la revisión del auto impugnado esta Corte observa que el conjuer analizó cada uno de los cargos del recurrente, a saber:

- i) El recurrente invocó la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>4</sup>, solicitando que el Tribunal de alzada analice las pruebas que fueron objeto de análisis en la sentencia de primera instancia. Consideró que las mismas evidencian el incumplimiento incurrido por la “Fundación de Desarrollo Integral de Cotacachi”. Sobre esta alegación, el conjuer indicó que la valoración de la prueba es una facultad exclusiva y excluyente de los jueces de instancia; de modo que el administrador de justicia concluyó, que no se encuentra fundamentada la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación.
- ii) Sumado a lo anterior, el recurrente alegó que los jueces de primer nivel no reprodujeron la prueba de conformidad con los artículos 114 y 115 del Código de Procedimiento Civil:

---

<sup>4</sup> Ley de Casación. Registro Oficial Suplemento N°. 299 de 24 de marzo de 2004. “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: (...) 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto; (...)”.

*del análisis al caso subjudice se desprende que las normas invocadas no contienen ningún precepto jurídico sobre la valoración de la prueba, y que además el recurrente omite la tarea argumentativa de señalar el segundo vicio inherente para esta causal, es decir no determina la forma en la que la falta de aplicación de los artículos 114 y 115 del Código Adjetivo Civil han provocado o la equivocada aplicación o la falta de aplicación de normas de derecho en la sentencia. Es decir, que de los fundamentos aportados por el recurrente, se desprende que no existe fundamentación alguna conforme lo exigido por la técnica jurídica para laprocedencia del recurso*

23. Finalmente, el conjuer concluyó que el recurso de casación no cumplió con lo establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación.
24. De lo referido, esta Corte observa que el conjuer explicó por qué desechó los argumentos esgrimidos por el recurrente, y se refirió a la alegación de los artículos 114 y 115 del Código de Procedimiento Civil.
25. Al respecto, es preciso indicar que este Organismo, en la sentencia N°. 1629-14-EP/19, indicó que una contradicción entre la causal invocada y el fundamento que la sostiene, corresponde a la fase de admisibilidad del recurso de casación, puesto que se centra en las fallas e inconsistencias del recurso y no en los errores alegados respecto de la providencia recurrida.<sup>5</sup>
26. Bajo ese sustento, esta Corte observa que el auto impugnado contiene una verificación del cumplimiento de requisitos esenciales para que prospere la casación; es decir, se circunscribió al análisis de forma que corresponde al examen de admisibilidad inicial del recurso interpuesto.
27. En consecuencia, conforme lo expuesto en los párrafos 21, 22 y 23 *supra*, este Organismo evidencia que el auto contiene una estructura de motivación que demuestra la enunciación de las normas y la explicación de su pertinencia al caso concreto. Así, el auto impugnado, cumple con los presupuestos de la motivación jurídica, consagrados en la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE.

#### **4.2. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva**

28. El artículo 75 de la CRE, reconoce este derecho en los siguientes términos:

*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.*

29. En consecuencia, este derecho se compone de 3 supuestos específicos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la observancia de la debida diligencia por parte de

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 1629-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

los operadores de justicia, a lo largo de todo el proceso, lo cual incluye, entre varios aspectos, la obligación del juez de emitir una decisión motivada sobre el fondo del asunto; y, iii) la ejecución de la decisión.<sup>6</sup>

30. La entidad accionante sostiene que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que el conjuer impidió que una Sala de la Corte Nacional conozca y resuelva, en sentencia, sobre la decisión judicial emitida por el Tribunal Distrital. En atención a esta alegación, esta Corte observa que la misma se circunscribe al primer elemento, esto es: el acceso a la justicia.
31. Esta Corte, previo a resolver la alegación de la entidad accionante, hace énfasis en que el recurso de casación, por su carácter de extraordinario, estricto y formal, es de acceso restringido<sup>7</sup>. De tal modo, su acceso está supeditado al cumplimiento de la normativa procesal que lo regula.
32. En consecuencia, tan sólo cuando se cumpla con esos requisitos, los jueces nacionales están obligados a emitir un pronunciamiento respecto de los vicios casacionales que hayan incurrido los jueces de instancias inferiores.
33. Ahora bien, respecto a la alegación de la entidad accionante, esta Corte ya ha señalado en la sentencia N°. 1864-13-EP/19, que la inadmisión de un recurso así como la resolución desfavorable de las pretensiones del accionante, no constituyen, *per se*, una violación de derechos constitucionales.<sup>8</sup> Bajo esa línea de ideas, esta Corte verifica que en el caso *in examine*, la entidad accionante tuvo la oportunidad de comparecer en todas las etapas del proceso inferior y activar los medios de impugnación de los que se consideraba asistido<sup>9</sup>.
34. Por todo lo expuesto, esta Corte constata que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante.

#### **4.3. Respecto a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.**

35. El artículo 82 de la Constitución establece lo siguiente:

*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*

36. En ese sentido la sentencia N°. 2034-13-EP/19, esta Corte determinó que:

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1943-12-EP, caso 1943-12-EP, párr. 44 y 45. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1943-12-EP/19, caso N°. 1943-12-EP, párr. 45. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 015-16-SEP-CC, caso N°. 1112-15-EP, párr. 6.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1864-13-EP/19, caso N°. 1864-13-EP, 7 de noviembre de 2019, párr. 27.

<sup>9</sup> A fojas 144 - 146 del expediente del inferior, a fojas 10 - 12 del expediente de casación.

*Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.*

37. La principal alegación de la entidad accionante sobre este derecho, se circunscribe a que el auto impugnado no consideró la realidad fáctica, es decir, el perjuicio económico que ocasionó la “Fundación de Desarrollo Integral Cotacachi” al Ministerio de Inclusión Económica y Social.
38. Sobre dicha alegación, esta Corte es enfática en señalar que, de conformidad con el artículo 94 de la CRE, la acción extraordinaria procede contra sentencias o autos definitivos en los que se presume la violación de derechos reconocidos en la Constitución. Por consiguiente, escapa del ámbito de la presente garantía, analizar las alegaciones sobre perjuicios económicos de una de las partes.
39. Adicionalmente de lo referido en los párrafos 21, 22 y 23 *supra*, esta Corte observa que el conjuez fundamentó la inadmisión del recurso en normas claras, previas, públicas y aplicadas por la entidad competente. De ahí, que no existió arbitrariedad alguna por parte del conjuez, ergo, no existe una vulneración a este derecho.
40. Finalmente, sobre la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas y derechos de las partes, esta Corte verificó que se han aplicado y cumplido las normas que el conjuez consideró pertinentes al caso y, a partir de las argumentaciones expuestas en los acápites precedentes, se ha garantizado los derechos de la entidad accionante.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1204-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese, cúmplase 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 16 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**