Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

CASO N° 1688-15-EP

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

Sentencia

Tema: La presente sentencia analiza la presunta vulneración de los derechos constitucionales a la motivación y seguridad jurídica de un auto que aceptó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación.

I. Antecedentes procesales

1. El 27 de junio de 2012, la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, dictó la Resolución Nº. 0129-DRTSPL-MRL-2012, mediante la cual se sancionó con una multa de tres salarios básicos unificados[1] del trabajador en general al Notario Cuarto del Cantón Loja por no presentar documentación respecto del cumplimiento de sus obligaciones laborales respecto del pago de utilidades laborales al empleado. Ante esto, el Dr. Camilo Augusto Borrero Espinoza, Notario Cuarto del Cantón Loja, interpuso acción de impugnación contra el mencionado acto administrativo[2].

2. El 10 de enero de 2014, la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nº. 5 de Loja y Zamora Chinchipe (en adelante **"el Tribunal"**), dictó sentencia dentro del juicio de impugnación Nº. 11802-2013-0234: (i) aceptó la demanda y (ii) declaró ilegal y sin efecto jurídico la Resolución Nº. 0129-DRTSPL-MRL-2012, de 27 de junio de 2012.

3. El Dr. Rubén Darío Mogrovejo Romero, en calidad de Director Regional de Loja de la Procuraduría General del Estado, interpuso recurso de casación. Así también, el Dr. Francisco Sánchez Farfán, Ab. de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja en conjunto con el Ab. Felipe David Gómez Parra, en calidad de Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, como delegados del Dr. Diego García Carrión, Procurador General del Estado, interpusieron recurso de casación.

[1] El valor corresponde a USD 876,00.
[2] La impugnación del acto administrativo se presentó con fecha 12 de julio de 2012.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

4. El 28 de febrero de 2014, el Tribunal (i) aceptó a trámite el recurso planteado por el Director Regional de Loja de la Procuraduría General del Estado y el recurso planteado por el Dr. Francisco Sánchez Farfán en calidad de Delegado del señor Diego García Carrión, Procurador General; y (ii) inadmitió el recurso de casación interpuesto por el Ab. Felipe Gómez Parra, Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, por tratarse esa Dirección de una entidad que carece de personería jurídica y no contar con la delegación expresa del Procurador.

5. Inconforme con esta decisión, el Director Regional del Trabajo interpuso recurso de hecho ante la negativa de aceptación de trámite del recurso de casación.

6. El 17 de septiembre de 2015, el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resolvió: (i) inadmitir el recurso de casación interpuesto por el Dr. Rubén Darío Mogrovejo Romero, Director Regional de Loja de la Procuraduría General del Estado, por no estar debidamente fundamentada la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación; (ii) aceptar el recurso de hecho[3]; y (iii) inadmitir el recurso de casación presentado por el Dr. Diego García Carrión, Procurador General del Estado, quien confirió su delegación al Dr. Francisco Sánchez Farfán y al Ab. Felipe David Gómez Parra, por no estar debidamente fundamentadas las causales primera y cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación.

7. El Ab. Felipe David Gómez Parra, en calidad de Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, (en adelante **"el accionante")** presentó acción extraordinaria de protección, en contra del auto de 17 de septiembre de 2015.

8. El 01 de diciembre de 2015, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa, y dispuso que el legitimado complete y aclare su demanda. Con fecha 16 de diciembre de 2015, el legitimado dio contestación al pedido.

9. El 23 de agosto de 2016, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y su sustanciación recayó en la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

10. El 06 de abril de 2018, la entonces jueza constitucional avocó conocimiento y dispuso al señor Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos de la demanda.

[3] Se acepta el recurso de hecho en virtud de la siguiente consideración "En materia contencioso administrativa está legitimada para proponer recurso de casación, la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No se requerirá de la comparecencia o delegación del Procurador General del Estado, para los casos en que el recurrente sea el autor del acto administrativo impugnado, la máxima autoridad o el representante legal de la respectiva institución o entidad del sector público. Resolución de la Corte Nacional de Justicia No. 11-2015, publicada en el Registro Oficial No. 566 de 17 de agosto de 2015.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

11. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 09 de julio de 2019, recayó la sustanciación de la presente causa al despacho de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a las partes, en auto de 03 de junio de 2020.

II. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante "CRE"); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante manifiesta que se vulneraron los derechos constitucionales a: (i) debido proceso en la garantía de la motivación; y (ii) la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución de la República.

14. Respecto a la vulneración a la motivación, el accionante señala que: "el Conjuez Ponente en su auto de inadmisión no realiza ningún análisis respecto de la violación de derechos constitucionales en la sentencia recurrida, violaciones que devendrían en que la sentencia sea casada, el Conjuez Ponente se fundamenta en formalismos y exigencia de la legalidad sin considerar su deber jurídico de reconocer y hacer efectivo los derechos constitucionales sin ningún tipo de argumentación menos motivación y consistente (…)".

15. Afirma que el "auto de inadmisión no considera la fundamentación del recurso de casación en el que se expresaron estas vulneraciones de carácter constitucional, procediendo el Conjuez Ponente de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a actuar como "boca de ley", sin realizar ninguna argumentación en la que se manifieste la vulneración a los derechos constitucionales alegados y que constitucional y legalmente estaba facultado y obligado".

16. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, argumenta que: "el Conjuez Ponente dejó de aplicar el artículo 11 numeral 3 de la CRE, en la que dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación, pues en la sentencia dictada dentro del juicio contencioso administrativo No. 11802-201-0234, por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Administrativo No. 5 con sede en Loja y Zamora Chinchipe, se violaron derechos constitucionales de los trabajadores (…)".

17. Señala que la Corte Nacional de Justicia no llegó a conocer el recurso por ser extremadamente legalista y formalista.

18. Sostiene que el auto de inadmisión vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, no reconoció de manera directa e inmediata los derechos de los trabajadores representados en la Resolución de la Dirección Regional del Trabajo que imponía una sanción a la Notaría por vulneración de derechos laborales, y se inaplicó el artículo 326 numeral 1 de la Constitución.

19. En este sentido, alega que el Conjuez Ponente legitima la arrogación de funciones en materia laboral de los Jueces Distritales de lo Contencioso Administrativo, "al inadmitir el recurso de casación y omitir pronunciarse ante una flagrante vulneración constitucional, por la cual se exime de pagar utilidades por parte de los notarios a sus trabajadores ante un argumento falaz".

20. Adicionalmente, el accionante en su demanda alega que ni la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe ni el Conjuez de la Sala, aplicaron los artículos 97, 104 del Código del Trabajo respecto al pago de utilidades a los trabajadores, los artículos 297, 302, 304 que regulan las notarías en el Código Orgánico de la Función Judicial, por lo que, no se analizó la relación laboral entre el Notario y sus empleados y el respectivo pago de beneficios.

b. Argumentos de la parte accionada

21. El 16 de abril de 2018, la Dra. Nadia Armijos, en calidad de Secretaria Relatora de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, informó que el juez ponente, Dr. Francisco Iturralde Albán, ya no se encontraba en funciones en virtud de la renovación de la Corte Nacional de Justicia, por lo que no se remitió el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

22. Previo a resolver sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales, es preciso aclarar que no corresponde a esta Corte pronunciarse sobre las alegaciones establecidas en el párrafo 20 *supra* ya que plantean cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 97 y 104 del Código del Trabajo y 297, 302 y 304 del Código Orgánico de la Función Judicial relativas a la controversia de origen y el pago de utilidades. En ese sentido, el accionante pretende que esta Corte interprete y aplique normas de naturaleza infra constitucional, desnaturalizando la acción extraordinaria de protección.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

23. La Corte Constitucional reitera que esta garantía jurisdiccional está llamada a pronunciarse exclusivamente sobre vulneraciones a derechos constitucionales producidas por acciones u omisiones judiciales, con independencia de los hechos que, en este caso concreto, dieron origen al proceso contencioso. De modo que no corresponde a este Organismo interpretar y aplicar normas jurídicas infra constitucionales sobre la controversia laboral de origen y si correspondía o no el pago de utilidades por parte del notario a los trabajadores, porque sobre aquello ya se pronunció el Tribunal en sentencia.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

24. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE establece que:

> *Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

25. En esta línea, corresponde verificar si el auto impugnado enuncia las normas en las que se funda y si se explica su pertinencia frente a los hechos planteados.

26. De la revisión del expediente se desprende que el Conjuez de la Sala en el auto impugnado, para resolver sobre la admisibilidad de los recursos: (i) verificó la oportunidad de los recursos de casación y de hecho; (ii) señaló que el recurso de hecho es vertical contra el tribunal, y que según el inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación, corresponde analizar sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación; (iii) respecto a la legitimación activa señaló que en materia contenciosa administrativa está legitimada para proponer el recurso de casación, la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. *"No se requerirá la comparecencia o delegación del Procurador General del Estado, para los casos en que el recurrente sea el autor del acto administrativo impugnado, la máxima autoridad o el representante legal de la respectiva institución o entidad del sector público…".*

27. Posteriormente, el Conjuez de la Sala identificó que el recurso de casación se fundamentó en las causales primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación. Respecto a la causal primera señaló que:

> *Tomando en consideración de que estos vicios de indebida aplicación y de errada (errónea) interpretación, por su misma naturaleza son incompatibles y excluyentes entre sí; pues, respecto de la misma norma legal no puede la parte recurrente, acusar simultáneamente los vicios de errónea interpretación e indebida aplicación, que son criterios diferentes y aún opuestos de violación de una misma norma legal; situación que impide apreciar, como y de qué manera se pudo haber transgredido la Ley - Por otro lado, cuando se invoca la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación en lo*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

que concierne a la indebida aplicación de normas de derecho, no basta con mencionar el vicio, sino que deben especificarse las causas o razones por la cuales se afirme que se ha producido falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de las normas de derecho; así mismo, para que prospere el recurso de casación no basta con citar un cierto número de disposiciones legales, sino que, por la misma naturaleza del recurso de casación y por su carácter extraordinario, el impugnante ha de explicar en forma concreta y detallada los cargos que formula contra el fallo (…) en el caso en estudio no se cumplen los presupuestos para que progrese el recurso al amparo de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación(…).

28. En relación a la causal cuarta resolvió que:

Es necesario indicar que la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, recoge los vicios de ultra petita y de extra petita, así como los de citra petita o mínima petita. (…). Por lo que, para que el recurso de casación esté debidamente fundamentado por la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, quien recurre está en la obligación de identificar el defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia; situación que en la especie no ocurre (sic).

29. En este sentido, se observa que el Conjuez de la Sala enunció las normas en que se fundó para resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación y explicó la pertinencia de las mismas frente a los hechos del caso cuando expuso las razones para determinar que no se cumplieron los requisitos de fundamentación contenidos en la Ley de Casación.

30. Además, en relación a una falta de motivación porque el Conjuez de la Sala no se habría pronunciado sobre la vulneración de derechos constitucionales ocasionados por la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Cabe recordar que el artículo 8 de la Ley de Casación, referente a la admisibilidad, exige que la Sala de Conjueces revise exclusivamente la admisibilidad del recurso, es decir, durante esta fase no corresponde que se desvirtúen los cargos invocados por el recurrente; por lo que, no se evidencia falta de motivación.

31. De las consideraciones expuestas se colige que el auto de 17 de septiembre de 2015, emitido por el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró el derecho a la motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

32. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que "*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".*

33. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

permita tener una noción razonable de las reglas 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.[4]

34. El accionante alegó que, "*el Conjuez Ponente dejó de aplicar el artículo 11 numeral 3 de la CRE, en la que dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación"* y que la Corte Nacional de Justicia no llegó a conocer su recurso, ya que el Conjuez Ponente fue extremadamente legalista y formalista, al inadmitir el recurso de casación.

35. Analizado el auto impugnado, se encuentra que para fundamentar su decisión el Conjuez de la Sala empleó en su análisis los artículos 3, 5, y 9 de la Ley de Casación, mismos que regulan el procedimiento de admisibilidad y del recurso de hecho. Fue a partir de ellos, que conoció el recurso y procedió a analizar si cumplía con la fundamentación requerida prevista en las causales primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.

36. Así, el Conjuez de la Sala enmarcó su actuación en lo previsto por la ley y siguió los procedimientos regulares establecidos previamente para la tramitación del recurso. De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Casación, interpuesto el recurso de hecho *"(…) el juez u órgano judicial respectivo, [éste] sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. (…) La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de quince días, declarará si admite o rechaza el recurso de hecho; y, si lo admite, procederá conforme lo expuesto en el artículo 13".* [5]

37. En esa línea, cabe destacar que esta Corte ha sido enfática en señalar que: "*Corresponde al recurrente, ante la naturaleza excepcional, rígida y formal del recurso de casación, cumplir con los requisitos de admisión previstos en la Ley para poder acceder a la revisión material de la decisión impugnada por parte de las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Sin la superación de estos requisitos, dichas salas no están facultadas a sustanciar el recurso.*[6] Por lo que, en este caso, al no haber cumplido los requisitos de admisión, no procedía el análisis de fondo y aquello no constituye una vulneración a derechos constitucionales.

38. En consecuencia, esta Corte encuentra que el auto impugnado no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

---

[4] Corte Constitucional. Sentencia N°- 0989-11-EP/19.
[5] Respecto al recurso de hecho, revisar la Sentencia N°. 1061-12-EP/19 de la Corte Constitucional del Ecuador.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 846-14-EP/19.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

V. Decisión

39. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.09.07 10:56:02 -05'00'

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 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec