

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 2716-19-EP

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

SENTENCIA 2716-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión jurisdiccional presuntamente dictada fuera de un plazo razonable y concluye que no hay vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva. En el proceso de origen se declaró la vulneración de derechos de un servidor público, tras la remoción de su cargo, ante lo cual la entidad demandada presentó un recurso de casación que fue rechazado.

1. Antecedentes

1. El 01 de septiembre de 2005, el señor Samuel Vicente Robalino Guerrero, presentó un recurso de plena jurisdicción, o subjetivo, en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**” o “**entidad accionante**”) y de la Procuraduría General del Estado. Mediante dicha acción, impugnó el oficio 9170105RHUOREN492, de 29 de abril de 2005, a través del cual se notificó su remoción del puesto de director regional litoral sur por parte del Directorio del Servicio de Rentas Internas. Señaló que fue destituido de su cargo, arbitraria e ilegalmente, tras haber sido considerado funcionario de libre nombramiento y remoción. El número de la causa corresponde al 17811-2013-0663 (ex 17802-2005-13581).
2. El conocimiento de la causa recayó en la Sala Segunda del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”). Mediante sentencia de 14 de marzo de 2013, el Tribunal Distrital resolvió aceptar la demanda en todas sus partes, por lo que declaró la nulidad del acto impugnado, disponiendo el reintegro al cargo de director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas, así como el pago de los haberes que dejó de percibir, desde la fecha en que fue desvinculado hasta su efectiva reincorporación. Según el Tribunal Distrital, la resolución no fue debidamente notificada al actor, el Directorio no era competente para realizar la remoción del demandante, el acto impugnado carecía de motivación y no se registró en el formulario de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (“**SENRES**”).

3. El SRI interpuso recurso de casación, por las causales primera, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.¹ Dicho recurso fue sustanciado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”). En sentencia notificada el 28 de julio de 2019, la Sala rechazó el recurso interpuesto con base en el yerro en la formulación del recurso de casación por parte del SRI.²

¹ Publicado en el Registro Oficial 229, 10 de marzo de 2004. El texto del artículo citado es el siguiente:

[...] Art. 3.- Causales.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: Ira. 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.

[...] 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;

[...] 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

² En lo pertinente, la sentencia señala lo siguiente:

TERCERO: Respecto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación por no cumplir la sentencia con los requisitos exigidos por la ley.-

[...] si bien el recurrente sostiene que la sentencia carece del requisito previsto en el artículo 276 del Código de Procedimiento Civil, no obstante, en la fundamentación del mismo sostiene la existencia de incongruencia en el fallo [...] [sin embargo], son yerros distintos e individualizados y no deben confundirse. Este yerro en la formulación del recurso de casación no puede ser subsanado por esta Sala Especializada, [...] razón por la que se rechaza el recurso de casación por este extremo.

CUARTO: Respecto de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.-

[...] se observa que el Tribunal de instancia en su sentencia impugnada determina con claridad el carácter convalidante del Oficio No. 91-7012005-100120 respecto del Oficio No. 9170105RHUOREN492, no correspondiendo que esta Sala Especializada realice una valoración distinta [...], por cuanto la valoración de la prueba es una facultad privativa de los jueces de instancia, en consecuencia el recurrente no demuestra el yerro alegado por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin que el mero desacuerdo con lo resuelto por el Tribunal de instancia sea causa suficiente para casar la sentencia [...].

QUINTO: Sobre la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.-

[...] el recurrente cuestiona la valoración probatoria realizada por el Tribunal de instancia al Oficio No. 917012105RHUOREN492, pretendiendo que este Tribunal de Casación realice una estimación valorativa de esa prueba y de las conclusiones fácticas de la sentencia impugnada, lo cual es ajeno a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, este yerro en la formulación del recurso no puede ser subsanado por este Tribunal de Casación [...].

5.3. Respecto a la falta de aplicación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.- [...] si bien el casacionista propone el yerro de falta de aplicación del artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la fundamentación de su recurso se limita a cuestionar la aplicación realizada por el Tribunal de instancia del artículo 7 numeral 8 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas, lo que evidencia que el recurrente realiza la fundamentación de un yerro distinto al de falta de aplicación, por una norma distinta al artículo 94 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, cuando lo que correspondía al recurrente era demostrar cómo el Tribunal de instancia no subsumió adecuadamente los elementos fácticos que fueron probados y admitidos por las partes dentro de la hipótesis normativa contemplada en el artículo 94 [...].

4. El 22 de agosto de 2019, el SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia notificada el 28 de julio de 2019 por la Sala Nacional.
5. El 16 de enero de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, la cual fue signada con el número 2716-19-EP.³ La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 07 de febrero de 2024, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Nacional que remitan un informe motivado en el término de cinco días y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

7. En su demanda, la entidad accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, así como a la seguridad jurídica. Ambos derechos están consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República.
8. En cuanto a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que “el cargo de director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas fue, desde su creación, un cargo de libre nombramiento y remoción”. En tal virtud, el SRI habría estado “facultado para proceder a

[...] [El Tribunal nunca sostuvo que] el artículo 21 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público la norma que contempla la nulidad del acto administrativo por su falta de registro en una acción de personal, como erradamente lo señala el casacionista, por tanto, al no demostrar el recurrente el yerro de errónea interpretación, se rechaza el recurso de casación por este extremo.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Karla Andrade Quevedo; de conformidad con el sorteo realizado el 19 de noviembre de 2019.

la remoción del señor Samuel Vicente Robalino Guerrero”. En consecuencia, la sentencia impugnada vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, al desconocer la certeza que se tiene sobre las normas contenidas en los artículos 94 y 93, literal b, de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que regulan los cargos de libre nombramiento y remoción.

9. El SRI señala que su derecho a la tutela judicial efectiva y expedita se habría vulnerado por dos motivos. Primero, por la lesión al derecho a la seguridad jurídica. Pues, al desconocer “la certeza sobre la norma acerca de los cargos de libre nombramiento y remoción, la sentencia de mayoría de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia también vulnera este derecho a la tutela judicial efectiva”. Segundo, porque la sentencia de casación se dictó 14 años desde que se presentó la demanda. Esto habría afectado a la entidad accionante, porque la sentencia de primera instancia ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, desde la remoción del cargo hasta el momento del reintegro del servidor.
10. En razón de lo mencionado, la entidad accionante solicita que la Corte Constitucional admita la acción extraordinaria de protección. Como medidas de reparación, requiere que se deje sin efecto la sentencia de la Sala Nacional, y de igual forma que se deje sin efecto la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

11. Mediante auto de 07 de febrero de 2024, este Organismo requirió a los jueces de la Sala Nacional que remitan un informe motivado respecto de las alegaciones vertidas por el accionante. No obstante, el informe no fue remitido.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
13. De acuerdo con el párrafo 8, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica. Según argumenta, habría actuado en legal y debida forma cuando

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

removió al director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas, porque se trataba de un cargo de libre nombramiento y remoción. Por ello, la Sala Nacional habría vulnerado la seguridad jurídica al no aplicar las normas de los artículos 94 y 93, literal b, de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que regulaba los cargos de libre nombramiento y remoción.⁵

14. En consecuencia, la Corte constata que la entidad accionante, implícitamente, busca alcanzar un análisis del fondo de la causa de origen, cuestión que este Organismo está impedido de realizar, porque en este caso no se podrían configurar los requisitos para realizar un control de mérito. Específicamente, debido a que el proceso de origen no es una garantía jurisdiccional.⁶ En similar sentido, es importante recalcar que, en el marco de la acción extraordinaria de protección, a la Corte Constitucional no le compete analizar la corrección o incorrección de las sentencias impugnadas. Únicamente debe pronunciarse sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales por parte de las autoridades jurisdiccionales. Por este motivo, no se formulará un problema jurídico al respecto.
15. Ahora bien, de conformidad con el párrafo 9, la entidad accionante acusa a la Sala Nacional de haber provocado una violación al derecho a la tutela judicial efectiva. Ello habría ocurrido como consecuencia de (i) la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y (ii) porque la sentencia impugnada se dictó después de 6 años de presentado el recurso.
16. Respecto del primer punto, ya que es un argumento conexo a la presunta vulneración de la seguridad jurídica, no se formulará un problema jurídico por las razones mencionadas en el párrafo 14 *ut supra*. Sobre el segundo punto, el SRI señala que la dilación en obtener una decisión dentro del proceso le habría generado un gravamen, toda vez que el transcurso del tiempo fue relevante en la determinación del monto a pagar al funcionario removido de su cargo, a quien se le debían las remuneraciones dejadas de percibir, desde que fue removido del cargo hasta el momento del reintegro. En ese sentido, la Corte estima pertinente analizar si la Sala Nacional vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable.
17. Con estas consideraciones, se plantea el siguiente problema jurídico:
 - 17.1. ¿La Sala Nacional vulneró el derecho, de la entidad accionante, a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?

⁵ La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue derogada por la Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Segundo 294, 06 de octubre de 2010.

⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La Sala Nacional vulneró el derecho, de la entidad accionante, a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?

18. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución: “Art. 75.- 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”.
19. Para cumplir con el mandato de administrar justicia de forma expedita, las decisiones jurisdiccionales deben emitirse dentro de un plazo razonable. Al respecto:

La Corte ha determinado la violación del plazo razonable dentro de una categoría que la ha denominado “**falta al deber de cuidado en la actividad jurisdiccional**”. [...] **el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva** (podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia), que **puede tener un análisis autónomo**, independiente de la “debida diligencia” [...].⁷ (Énfasis añadido).

20. Por ello, el cargo examinado en esta sentencia corresponde a un análisis autónomo sobre la violación del plazo razonable. Ahora bien, no basta la mera consideración de la demora de una causa para configurar una vulneración del plazo razonable. Corresponde hacer un análisis de las particularidades del caso, en función de los criterios que ha desarrollado la Corte.⁸
21. Los criterios jurisprudenciales, desarrollados por este Organismo, son: (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.⁹

⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126.

⁸ CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 35.

⁹ CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 36. Además, ver: sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40

22. Respecto de la **complejidad del asunto**, se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.¹⁰ En este caso, la resolución del recurso de casación implicaba una complejidad promedio, sin tratarse de un asunto de especial dificultad. La Sala Nacional debía revisar el mérito de los cargos de casación admitidos en la fase correspondiente. Por otro lado, el número de sujetos era el propio de un recurso de casación, sin que hubiese existido una pluralidad extraordinaria. En conclusión, no se trataba de un asunto revestido de complejidad.
23. En cuanto a la verificación de la **actividad procesal del interesado**, la Corte ha señalado que debe evaluar “si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso”.¹¹ Esta Corte observa que la entidad accionante no justificó haber actuado con la diligencia debida para el impulso de la causa, y no aportó ningún elemento para concluir que su actividad procesal se dirigió a obtener una respuesta célere en un plazo razonable. De hecho, esta Corte constata que, desde la interposición del recurso de casación, el 07 de abril de 2013, hasta la fecha de resolución de la causa, el SRI presentó tan solo un escrito solicitando que se dicte sentencia,¹² sin que se evidencie una participación activa en la resolución de la causa.
24. Respecto de la **conducta de la Sala Nacional**, se observa que la entidad accionante no ha señalado ningún incumplimiento concreto de los plazos que pueda ser imputable a la Sala Nacional. Al contrario, se limitó a afirmar que la sentencia se dictó 6 años después de deducido el recurso de casación, pero jamás especificó qué plazos se incumplieron en las etapas puntuales del proceso; por ejemplo, no señala si se violó el plazo para la calificación del recurso, para su admisión, para correr traslado de ella, para la convocatoria a audiencia, o para la emisión de la sentencia. Por lo tanto, este Organismo observa que la sentencia se dictó en un tiempo promedio, tomando en cuenta la característica alta carga procesal por parte de las autoridades judiciales de la Sala Nacional.
25. Por último, con relación a la **afectación generada en la situación jurídica de la entidad accionante**, en consonancia con lo señalado en el párrafo 30, la Corte no cuenta con elementos que permitan concluir que la Sala Nacional haya demorado excesivamente su decisión, afectando la situación jurídica del SRI. Tal es así que, al tratarse de una entidad

¹⁰ *Ibid.*, párr. 37

¹¹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

¹² Dicho escrito se presentó el 17 de mayo de 2016. Ver: expediente de la Sala Nacional, foja 13.

del sector público, la admisión a trámite del recurso casación suspendió la ejecución de la sentencia de conformidad con el artículo 10 de la derogada Ley de Casación.¹³

- 26.** Con base en estas consideraciones, se verifica que en la causa no existió vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, pues la decisión de la Sala Nacional fue dictada sin vulneración del plazo razonable para la resolución de un recurso de casación.

6. 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 **2716-19-EP**.
- 2. Devolver** los expedientes al juzgado de origen.
- 3. Notifíquese**, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ El artículo pertinente prescribía lo siguiente:

Art. 10.- Efectos.- Salvo que el proceso verse sobre el estado civil de las personas, o el recurso haya sido interpuesto por los organismos o entidades del sector público, la admisión a trámite del recurso no impedirá que la sentencia o auto se cumpla.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL