

Quito, D.M. 12 de mayo de 2021

CASO No. 1514-16-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, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Universidad de las Fuerzas Armadas contra la sentencia dictada el 23 de septiembre de 2015 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el cantón Quito dentro del juicio N°. 17811-2015-0217. Se concluye que la autoridad judicial no violó el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 4 de enero de 2015, el señor Jaime René López Sandoval en calidad de docente de la Universidad de las Fuerzas Armadas (“**ESPE**”) inició un juicio contencioso administrativo contra el señor Roque Apolinar Moreira Cedeño, en su calidad de rector y presidente del Consejo Universitario Provisional de la ESPE; el señor Erick Galarza, en su calidad de procurador de la referida institución; y, el Procurador General del Estado.
2. En su acción, el señor Jaime René López Sandoval impugnó la resolución de 17 de octubre de 2014¹, por cuanto consideraba que se estaba afectando su intención de acogerse al “Plan de Compensación por Jubilación Voluntaria”. El juicio fue signado con el N°. 17811-2015-0217.
3. Mediante sentencia de 23 de septiembre de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el cantón Quito (“**Tribunal**”) resolvió aceptar parcialmente la demanda, declarar la caducidad de la facultad sancionadora para imponer la sanción disciplinaria contenida en la resolución N°. 012, y ordenar que la autoridad administrativa conozca la solicitud del “Plan de

¹ Fs. 9 del expediente del Tribunal. En la demanda el actor identifica que a través de este acto administrativo se ratificó la resolución del Consejo Politécnico de la ESPE de 15 de febrero de 2012, en la que se dispuso la separación definitiva de la institución del catedrático universitario.

Compensación por Jubilación Voluntaria” presentada por el actor². Contra dicha decisión el señor Jaime René López Sandoval, interpuso recurso de aclaración, el mismo que fue rechazado en auto de 14 de octubre de 2015 por improcedente.

4. Inconforme con la decisión, la ESPE interpuso recurso de casación³ que, mediante auto de 16 de junio de 2016, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir a trámite.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 14 de julio de 2016, la ESPE⁴ (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 23 de septiembre de 2015 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 24 de enero de 2017.
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 25 de febrero de 2021, 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.
8. El 25 de marzo de 2021, el señor Marco Antonio Proaño Durán en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, ingresó un escrito señalando casilla constitucional y casilleros electrónicos para futuras notificaciones.

II. Competencia

9. De conformidad con los artículos 437 y 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

² Fs. 136 del expediente del Tribunal. Adicionalmente, en la referida sentencia se indicó que el Tribunal no aceptó las pretensiones del actor relacionadas a la restitución del cargo y al pago de remuneraciones, por cuanto el mismo, al momento de los hechos, continuaba ejerciendo sus funciones en la ESPE.

³ El caso fue signado con el N°. 17741-1463-2015.

⁴ Por intermedio del coronel C.S.M Edgar Ramiro Pazmiño Orellana, en calidad de rector subrogante y representante legal de la ESPE.

10. La entidad accionante alega que en la sentencia impugnada se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso⁵ y a la seguridad jurídica.
11. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante afirma que el Tribunal:

declara la caducidad de la facultad sancionadora (...) sin tomar en cuenta que la denuncia fue presentada el 16 de enero del 2012, el H. Consejo Politécnico (sic) resolvió el 14 de febrero de 2012 y puso en ejecución la resolución el 15 de febrero de 2012 dentro del tiempo establecido.

12. A criterio de la entidad accionante, quien ejercía la facultad sancionadora en el caso *in examine* era el Consejo Politécnico, de conformidad con el inciso segundo del artículo 207 de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”).
13. En este sentido, afirma que el Órgano Superior tenía treinta días desde que se instauró el proceso disciplinario para emitir una resolución que imponga una sanción o absolución al señor Jaime René López Sandoval. Por lo tanto, la entidad accionante indica:

El docente (...), fue sometido administrativamente a un proceso disciplinario, debido a una denuncia presentada (...) el 16 de enero del 2012 (...). [Por lo cual] el Grab. Carlos Modesto Rodríguez Arrieta Rector en ese entonces, remiti[ó] tal denuncia ante el Consejo Politécnico (...) [órgano que] procedió a emitir la Resolución N° 012, de 14 de febrero de 2012 (...); sancionando con la separación definitiva de la Institución del docente JAIME RENE LÓPEZ SANDOVAL, resolución puesta en ejecución mediante Orden de Rectorado N° 2012-037-ESPE-a-3, expedida el 15 de febrero del 2012. (30 días) (sic).

14. La entidad accionante asevera que (i) “*en el recurso de reconsideración como en el recurso de apelación el juez administrativo no ejerce facultad sancionadora sino de verificación legal y normativa de los actos del juzgado administrativo a-quo*”.
15. Bajo esas consideraciones, la entidad accionante arguye que, la facultad sancionadora de la administración fue ejercida en el momento que el Consejo Politécnico expidió la resolución N°. 012.
16. En consecuencia, a su parecer, no cabe que en la sentencia impugnada el Tribunal declare la caducidad de la facultad sancionadora, “*ya que el recurso de reposición como el de segunda instancia apelación, no implica poder de sanción ni control sino únicamente de revisión y verificación de las actuaciones del inferior (...)*”.
17. En relación a la presunta vulneración del derecho al debido proceso, la entidad accionante argumenta que las autoridades judiciales:

⁵ La entidad accionante no identificó una garantía específica cuando alegó la vulneración de este derecho.

no tomaron en cuenta que la resolución emitida por el Honorable Consejo Universitario Provisional de la Universidad, recurrida por la parte actora de esta causa no adquirió firmeza [o no causó estado] por cuanto fue objeto de Recurso de Apelación (sic) administrativo ante el Consejo de Educación Superior; sino más bien [causó] Litis pendencia, ya que dicha Institución está regida por la LOES.

18. En ese sentido, menciona que “*si los sujetos procesales esta[ban] bajo la jurisdicción de la LOES, (...) lo lógico y lo legítimo es que se termine el proceso al que están sometidas las partes, [pues] hacer lo contrario es [un] acto violatorio del debido proceso*”.

19. Para fundamentar la vulneración de este derecho, la entidad accionante cita los artículos 1 y 5 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo, (“**LJCA**”) indicando que:

El recurso contencioso administrativo puede interponerse (...) contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante; Las resoluciones administrativas causan estado cuando no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa, sean definitivas o de mero trámite (...).

20. Así, alega que de acuerdo al artículo 1014 del Código de Procedimiento Civil (“**CPC**”):

La violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa que se esté juzgando, anula el proceso; y los juzgados y tribunales declararán la nulidad, de oficio o a petición de parte, siempre que dicha violación hubiese influido o pudiere influir en la decisión de la causa (...).

21. De la revisión integral de la demanda, se verifica que la entidad accionante no estableció ninguna pretensión.

3.2. De la parte accionada

22. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que dictaron la sentencia impugnada no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 25 de febrero de 2021.

IV. Análisis Constitucional

23. Como se refirió en el párrafo 10 *supra*, la entidad accionante identificó que en la sentencia impugnada se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica. Sin embargo, de la revisión de la misma se observa que no determinó qué garantía del debido proceso fue presuntamente vulnerada.

24. Por lo tanto, dado que todas las alegaciones relacionadas con la supuesta vulneración del derecho al debido proceso se encaminan a justificar la presunta inobservancia de normas; este Organismo analizará todos los cargos acusados a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica.

4.1. ¿En la sentencia impugnada se incumplió el derecho a la seguridad jurídica?

25. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l 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”.

26. En ese sentido la sentencia N°. 2034-13-EP/19 determinó:

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.

27. Previo a efectuar el análisis de los cargos, es importante aclarar que las alegaciones de la entidad accionante se circunscriben a los siguientes argumentos:

1. Sobre los recursos administrativos interpuestos por el señor Jaime René López Sandoval, la entidad accionante únicamente ejercía facultad de revisión y verificación legal de las actuaciones del inferior. Por lo que no cabría que en la sentencia impugnada el Tribunal declare la caducidad de la facultad sancionadora.
2. La resolución emitida por el Consejo Universitario Provisional, fue impugnada mediante recurso de apelación en la vía administrativa ante el CES, y, dado que dicho recurso se encontraba pendiente de resolución se debía agotar la vía administrativa; pues interponer el recurso contencioso administrativo viola los artículos 1 y 5 de la LJCA, ya que la resolución impugnada, no causó estado.
3. Finalmente, afirma que conforme el artículo 1014 del CPC, la violación al trámite correspondiente produce la anulación del proceso.

28. En relación a los argumentos expuestos en el párrafo *ut supra*, se recuerda a la entidad accionante que no le corresponde a esta Corte actuar como un órgano de alzada y verificar si las autoridades judiciales accionadas aplicaron correcta e incorrectamente normas infraconstitucionales. Ésta, es una competencia exclusiva de la justicia ordinaria por lo que este Organismo está impedido de emitir un pronunciamiento al respecto.

29. En consecuencia, al analizar el derecho a la seguridad jurídica a este Organismo únicamente le corresponde verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que tuvo como resultado la afectación a disposiciones y/o derechos constitucionales.⁶
30. Esta Corte observa que en el considerando noveno de la sentencia impugnada, el Tribunal citó los casos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en los que específicamente se determinó que, una vez concluido el término para ejercer la facultad sancionadora, la administración pública pierde competencia para determinar obligaciones.
31. Respecto a la caducidad de la potestad sancionadora, en el considerando *ibídem*, el Tribunal estableció:

(...) no hay duda que en el presente caso operó la caducidad invocada (...), si se considera que el Art. 177 numeral 2) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva -ERJAFE, prescribe que “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso”, en concordancia con los Arts. 197.2 y 115 del ERJAFE. Adicionalmente, es necesario dejar muy en claro que el hecho de que la autoridad haya demorado en demasía (3 años) atender el recurso de apelación planteado por el actor habla a las claras de una omisión negligente y arbitraria que ocasiona graves perjuicios al accionante, en tanto [que] no ha podido definir tampoco si es pertinente su jubilación o no, ni ha sido tramitada su solicitud para acogerse al Plan de Compensación por Jubilación Voluntaria, lo cual vulnera claramente su derecho al acceso a la seguridad social y con ello una clara vulneración a la seguridad jurídica del accionante (...).

32. Asimismo, en el considerando quinto de la sentencia impugnada, el Tribunal estableció que es competente para conocer y resolver sobre la demanda presentada por el actor, sin que para el efecto haya sido menester agotar la vía administrativa, con base a las siguientes consideraciones:

La excepción de nulidad de la causa por (...) no haber agotado el trámite administrativo por parte del actor se la desecha, por (...) lo dispuesto [en] (...) [el] Art. 173 [de la CRE que] expresa: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.” (...) Asimismo, el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (...), determina que “no se exigirá, como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público, la proposición del reclamo y agotamiento de la vía administrativa”. (...) Además, (...) el último inciso del [artículo ibídem prescribe que], “(...) de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa”, [por lo tanto] la reclamación ante el Consejo de Educación Superior, p[ierde] su validez.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1800-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 31 y sentencia N°. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 23 y 24.

33. Adicionalmente, en el mismo considerando, el Tribunal manifestó que en el fallo expedido por la Sala Especializada de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia publicado en la Gaceta Judicial. Año XCV. Serie XVI. N°. 3. Pág. 775, el 7 de febrero de 1995, el mencionado Organismo se pronunció indicando:

(...) que [desde que] se publicó (...) la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, el Art. 38, reforma a los artículos 1 y 5 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, [por lo cual ya], no se requi[ere] agotar la vía administrativa y ni que haya causado estado el acto administrativo, para poder proponer el recurso contencioso correspondiente (...).

34. A partir de lo expuesto, esta Corte verifica que los administradores de justicia aplicaron normas jurídicas, previas, claras y públicas.
35. Asimismo, es importante mencionar que, tras una revisión integral de la demanda, esta Corte constata que las alegaciones de la entidad accionante relacionadas a que la declaración de la caducidad de la potestad sancionadora vulnera el derecho a la seguridad jurídica, se circunscriben a hacer notar su inconformidad con la decisión impugnada.
36. Por consiguiente, se debe mencionar que este Organismo ya ha señalado en la sentencia N°. 1864-13-EP/19, que la resolución desfavorable de las pretensiones del accionante, no constituyen *per se* una violación de derechos constitucionales.⁷
37. Finalmente, respecto a la alegación de que las autoridades judiciales del Tribunal inobservaron las normas referidas en los artículos 1 y 5 de la LJCA, y el artículo 1014 del CPC, es importante indicar que a la Corte no le corresponde revisar la correcta o incorrecta aplicación de normas *infra* constitucionales.
38. Con base en todo lo previamente expuesto, esta Corte concluye que en la sentencia impugnada no se impidió que la entidad accionante cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente; por lo que no identifica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1514-16-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1864-13-EP/19 de 7 de noviembre 2019, párr. 27.

3. 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 ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 12 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL