

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

**CASO No. 2032-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 2032-17-EP/23**

**Tema:** La Corte determina que la sentencia dictada dentro de un recurso subjetivo por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no vulneró el derecho a la seguridad jurídica ni el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; y resuelve que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso de casación, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

**I. Antecedentes procesales y procedimiento**

1. El 15 de julio de 2016, los ciudadanos Alba Cecilia Rojas Valarezo, Galo Santiago Aguilera Avilés y William David Paredes Molina (este en calidad de apoderado del señor Gonzalo Rafael Paredes Donoso) presentaron una acción subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado, impugnando la Resolución No. 3049 de 18 de febrero de 2016, que fue notificada el 18 de abril del mismo año, mediante la cual se confirmó la responsabilidad civil y orden de reintegro de manera subsidiaria y solidaria en contra de los demandantes, por la suma total de \$3.103,25 (tres mil ciento tres dólares con 25 centavos)<sup>1</sup>. El proceso fue signado con el No. 17811-2016-01290.
2. Con fecha 29 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, mediante sentencia aceptó la demanda y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado. La Contraloría General del Estado solicitó que se aclare y amplíe la sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 21 de diciembre de 2016.
3. La Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación el 11 de enero de 2017. El 3 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de mayoría rechazó el recurso<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La responsabilidad civil fue declarada en función del “Examen especial a los pagos por encargos, subrogaciones y nombramientos provisionales en reemplazo de servidores que se encuentran en comisión de servicios sin remuneración en la Procuraduría General del Estado, periodo 1 de enero – 31 de diciembre de 2013”; concretamente por la emisión de un nombramiento provisional en reemplazo de un servidor que se encontraba en comisión de servicios, sin considerar que la remuneración del servidor reemplazado habría estado sobrevalorada, por lo que, a criterio del órgano de control, debía hacerse un ajuste temporal de la remuneración conforme a la escala remunerativa en vigencia.

<sup>2</sup> En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2017-0088.

4. El 3 de agosto de 2017, la Contraloría General del Estado -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 29 de noviembre de 2016 y 3 de julio de 2017.
5. El 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
6. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
7. El 20 de diciembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado y a los demandantes del proceso originario; así como a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 y de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Decisión judicial impugnada**

9. Las decisiones impugnadas son las sentencias de 29 de noviembre de 2016 y 3 de julio de 2017, que en lo principal resolvieron, en su orden, declarar la nulidad de la resolución No. 3049 y rechazar el recurso de casación interpuesto por la entidad accionante.

## **IV. Alegaciones de las partes**

*a) De la Contraloría General del Estado.*

10. La entidad accionante afirma que la sentencia de 29 de noviembre de 2016, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 76 número 7 letra l) y 82 de la Constitución, respectivamente. A su vez, señala que la sentencia de 3 de julio de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia viola el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 *ibídem*.

*Sobre la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*

**11. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene:**

*“Existe violación al derecho a la seguridad jurídica en el proceso al haberse dictado una sentencia en la cual no se consideran normas de aplicación inmediata y específica a la materia, en la resolución de la litis. De igual manera, el Tribunal inobserva el principio de reserva de ley, establecido en artículo 132 numeral 1 de la Constitución, puesto que, para la regulación del ejercicio de derechos, se requerirá obligatoriamente de la expedición de ley. En este sentido, irrespetó la Constitución, arrogándose funciones que le corresponden exclusivamente a la Función Legislativa; toda vez que, a través del fallo de 29 de noviembre de 2016, se pretendió crear un derecho del funcionario que reemplazó a aquél que se encontraba en comisión de servicios, a percibir una remuneración sobrevalorada cuando existían normas claras (Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, artículo 248 de su Reglamento y Resolución No. MRL-2012-0788 del Ministerio de Relaciones Laborales) que regulaban el derecho a percibir el salario y las escalas correspondientes del funcionario que reemplazare al servidor comisionado. Siendo que, el Tribunal, en su fallo, reguló derechos, para lo cual se requería obligatoriamente la existencia de ley. (...) En conclusión, queda demostrado el irrespeto a normas constitucionales, tales como el artículo 132 número 1 (principio de reserva de Ley) y el del artículo 172 de la Carta Magna, respecto al principio de sujeción a la Constitución y a la Ley, en la administración de Justicia”.*

**12. Sobre la garantía de la motivación, menciona que:**

*“(...) la sentencia carece del requisito de motivación, por cuanto lo expuesto en el fallo impugnado además de incompleta carece de lógica ya que no da respuesta a las pretensiones de las partes procesales, ni se sustenta en razonamientos lógicos, desde que la parte considerativa del fallo se efectúa en base a interpretaciones erradas, falta e indebida aplicación de normas que debieron ser observadas para obtener una resolución coherente; así como resuelve respecto de situaciones no trabadas en el litigio; y en base a normas que si bien son aplicables al caso al hacerlo, se refiere criterios descontextualizados; conforme se expone a lo largo de este recurso. En tal virtud al haber aceptado que, si existe una vacante del titular, que según el Tribunal no ha sido demostrado jurídicamente le otorga a quien hace uso de ese cargo derechos adquiridos, en consecuencia, nacen las siguientes interrogantes a analizar: 1) ¿con este fallo les legitiman los derechos adquiridos a todos los que ocupen cargos vacantes?, 2) ¿cuáles serán las consecuencias jurídicas de este fallo respecto a los derechos adquiridos que en este se reconocen? Dichas interrogantes constituyen precisamente lo sustancial en la causa, ya que los señores jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, al emitir la sentencia confieren por la misma derechos transmisibles, cuando es claro que estos solo pueden provenir de la Ley; y lo que es peor aún, realizan una interpretación extensiva de la norma, cuando es claro que no se puede crear derechos en base a sentencias; (...)”;* y a continuación hace referencia a cuatro sentencias de la Corte Nacional de Justicia, en las cuales, a su decir, se han analizado supuestos fácticos similares al caso originario con una aplicación e interpretación normativa diferente a la sentencia impugnada.

*Sobre la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia*

**13. Sobre la tutela judicial efectiva, indica que:**

*“(...) la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ha indicado que existió un error trascendental en la interposición del recurso de casación por parte de la Contraloría General del Estado, pues en la enunciación de las causales indicó: "Indebida aplicación del Artículo 17, letra 6.3) de la Ley Orgánica de Servicio Público..."; no obstante de forma posterior en la fundamentación (parte medular y de desarrollo de la causal, se sustentó que existió errónea interpretación de la referida norma; es decir que, en la parte principal del recurso esta Entidad cumplió con el deber de otorgar tecnicidad y de fundamentar debidamente la causal. Sin embargo, de manera fútil, los Jueces de la Corte Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, sin observar que la fundamentación se encontraba debidamente desarrollada, obvian conocer el fondo de la causa, aduciendo que la Entidad ha cometido un error trascendental, cuando en su momento fue el recurso admitido y además que el mismo, se fundamentó de la manera correcta y observando los presupuestos legales exigibles”.*

**14. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados; que se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y que se disponga a otros jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conocer y resolver el proceso en cuestión.**

*b) De los jueces accionados.*

**15. Con auto fechado a 20 de diciembre de 2022 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que los juzgadores accionados presenten sus informes de descargo en el término de tres días, contados desde la notificación de dicha providencia.**

**16. Con escrito de 22 de diciembre de 2022, Katty Muñoz Vaca, jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, señala que los jueces que dictaron la sentencia de 29 noviembre de 2016 ya no se encuentran en funciones, por lo que los actuales jueces de dicha judicatura no pueden pronunciarse sobre el fallo impugnado.**

**17. En cuanto a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no remitieron el informe de descargo solicitado por la jueza constitucional sustanciadora.**

## **V. Análisis constitucional**

**18. 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 estos dirigen a los actos procesales objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional<sup>3</sup>.**

*a) De la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/22 de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

19. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no fueron consideradas normas de aplicación inmediata y específica; a más de una supuesta inobservancia del principio de reserva de ley, al argüir que, mediante ese fallo, los jueces crearon un derecho a una remuneración sobrevalorada en beneficio del funcionario que fue observado en la acción de control impugnada judicialmente; esto, en contra de normas expresas.
20. El artículo 82 de la Constitución de la República, establece: *“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”*.
21. En tal sentido, la Corte Constitucional ha indicado que no le corresponde determinar lo correcto o incorrecto de la aplicación e interpretación de normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales<sup>4</sup>.
22. Examinada la sentencia cuestionada, se verifica que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo analizan el argumento de los demandantes del proceso originario a la luz del artículo 326.2 de la Constitución, de los artículos 17, 31, 47, 105 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público, así como de los artículos 51 y 248 del Reglamento General de la prenombrada ley; concluyendo que la Contraloría General del Estado realizó una indebida interpretación normativa en afectación a los sujetos control, pues no determinó de manera irrefutable el supuesto perjuicio a los recursos estatales, ya que a criterio de los jueces, la partida presupuestaria del puesto analizado en la acción de control estaba debidamente financiada, y no se incurrió en una sobrevaloración remunerativa.
23. De tal modo, se desprende que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para resolver el caso, se remitieron a la aplicación de las normas antes referidas. Consecuentemente, esta Corte concluye que en la sentencia de 29 de noviembre de 2016 no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica ya que los jueces aplicaron normas previas, claras y públicas al momento de su resolución.
24. En lo que atañe a la vulneración de la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, la entidad accionante asevera que en la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no se da respuesta a las pretensiones de las partes procesales; cuestiona también que el fallo realiza interpretaciones erradas sobre la falta e indebida aplicación de normas; así como la resolución sobre situaciones no controvertidas en el litigio. Reconoce que la sentencia recurre a normas aplicables al caso, pero en función de criterios descontextualizados. En concreto, cuestiona el supuesto reconocimiento de derechos adquiridos a quienes ocupan cargos vacantes.
25. La Constitución de la República al consagrar la garantía de la motivación, establece:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2190-17-EP/22 de 12 de enero de 2022, párrafo 23.

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)*

*l) 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.*

**26.** Esta Magistratura ha establecido en su jurisprudencia que: *“La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’.*<sup>5</sup> En tal sentido, corresponde verificar el cumplimiento de los supuestos de suficiencia de motivación en la sentencia de 29 de noviembre de 2016.

**27.** Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en lo principal, fundamentan en la sentencia examinada:

*“Determinados los hechos objetivos no controvertidos, así como la determinación de los problemas jurídicos en este caso, este Tribunal considera pertinente comenzar el análisis respectivo, con el contenido de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público (...) Esta disposición legal establece con claridad que las remuneraciones mensuales unificadas de los servidores públicos superiores a las determinadas en las escalas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales deben mantenerse mientras sean titulares de esos cargos; disposición que indudablemente guarda concordancia con los principios que respaldan los derechos laborales, que son irrenunciables e intangibles, según lo ordena el artículo 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador. Luego, se determina que una vez que el puesto quede vacante por una de las causales de cesación definitiva establecidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, y sea ocupado por la misma o distinta persona, la remuneración deberá ser ajustada al valor previsto en la escala expedida por el Ministerio del Ramo. Para reforzar lo expuesto, el citado artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, determina los casos de cesación definitiva, entre otros a los siguientes: renuncia voluntaria, incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente, supresión del puesto remoción, destitución, retiro voluntario con indemnización, muerte, etc. Es decir, que un puesto carece de titular, cuando se han producido uno de los casos descritos en la ley, entre los cuales, no se encuentra la comisión de servicios con o sin sueldo. (...) La figura de comisión de servicios sin*

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

*remuneración prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Servicio Público, es una suspensión temporal de la relación laboral con la entidad pública de la que presta sus servicios para ser efectuados en otra institución de las comprendidas en el sector público; pero esto, bajo ninguna circunstancia puede ser considerado como que el puesto se encuentra vacante, y por ende aplicarse la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público, antes citada, como ha determinado el organismo de control en las decisiones que se revisan en esta instancia. En complemento, el artículo 51 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, determina en su parte pertinente que la prestación de servicios mediante comisión de servicios sin remuneración, obligará a la institución solicitante a la expedición del correspondiente nombramiento provisional de libre remoción, de período fijo o la suscripción de contratos de servicios ocasionales de acuerdo con lo establecido en la LOSEP y este Reglamento General. La remuneración a pagarse con ocasión de este tipo de comisiones será la establecida en las escalas de remuneraciones correspondientes. En el presente caso, el puesto de Abogado de Litigios de lo Civil y Penal 1, (...) estaba ocupado porque tenía un titular; tan es así que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Servicio Público prohíbe a la entidad que otorgó dicha comisión suprimir el cargo mientras el titular del mismo se encuentre en comisión de servicios sin remuneración. (...) El Tribunal al realizar una interpretación sistemática de las normas citadas a partir del contexto general de los textos normativos que las contienen, concluye que la Contraloría General del Estado, mediante las decisiones que se revisan, realizó una indebida interpretación de las mismas y conmina en consecuencia, a una indebida aplicación de la norma a los sujetos de control”.*

**28.** Así, más allá de la corrección o incorrección del razonamiento, es evidente la fundamentación de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para argumentar que la Contraloría General del Estado aplicó de manera inadecuada la LOSEP en su acción de control, se basó en el análisis de los hechos del caso, cotejando con las normas que se consideraron pertinentes para así dejar sin efecto la responsabilidad civil resuelta en la acción de control. De tal modo, la motivación de la sentencia de 29 de noviembre de 2016 es suficiente conforme al precedente jurisprudencial citado en el párrafo 26 *ut supra*, por lo que se descarta una vulneración de dicha garantía del debido proceso, en los términos señalados por la entidad accionante.

*b) De la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia*

**29.** En lo que atañe a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante asevera que, en la resolución de mayoría dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dicho derecho fue conculcado, toda vez que los jueces no conocieron el fundamento del recurso, aduciendo que el libelo contenía un error trascendental, pese a que fue debidamente admitido a trámite, lo que le habría impedido obtener una sentencia de fondo.

**30.** La Constitución de la República, en su artículo 75, consagra que: “*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”.*

31. Esta Corte ha establecido en su jurisprudencia que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: 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<sup>6</sup>.
32. En la especie, las alegaciones de la entidad accionante se encuadran en la violación del derecho al acceso a la administración de justicia, es decir, únicamente en su primer componente. Esta Magistratura ha determinado que 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<sup>7</sup>.
33. En el caso examinado, la entidad accionante ejerció plenamente su derecho de acción, al punto que presentó recurso de casación.
34. En cuanto al derecho a tener una respuesta judicial, este se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida<sup>8</sup>. Si bien, el acceso a la justicia no implica que la respuesta deba ser favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales; se entiende que los jueces deben resolver sobre el fondo de la controversia si se cumplen con los requisitos y exigencias contemplados en la legislación.
35. En la decisión judicial analizada, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, consideran y resuelven:

*“En la especie, el recurso escrito contiene un error trascendental, pues conforme consta en el punto 4.1., el recurrente alega que: “...4.1. En la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, errónea interpretación de: La Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público; Artículo 248 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público Artículo 17, letra b.3) de la Ley Orgánica del Servicio Público.” (Lo resaltado corresponde a la Sala), Norma resaltada que, al fundamentarla dentro del mismo memorial de casación en el punto 5.3. señala que: “...5.3. Respecto de la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos invocada, esto es: Indebida aplicación del Artículo 17, letra b.3) de la Ley Orgánica del Servicio Público;”; y, al momento de la fundamentación oral en la audiencia de casación, el recurrente acepta este error trascendental al manifestar que: “...ES UN LAPSO, ES CASI INEXPLICABLE.”, por lo que a esta Sala le impide que se pronuncie sobre el fondo del recurso de casación interpuesto. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, este Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: 1) Rechaza el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, y por tanto no casa la sentencia impugnada de 29 de noviembre del 2016”.*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrafo 110.

<sup>7</sup> Ibidem, párrafo 112.

<sup>8</sup> Ibidem, párrafo 115.

- 36.** La entidad accionante manifiesta en su demanda que si bien “(...) en la enunciación de las causales indicó: *"Indebida aplicación del Artículo 17, letra 6.3) de la Ley Orgánica de Servicio Público..."*; no obstante de forma posterior en la fundamentación (parte medular y de desarrollo de la causal), se sustentó que existió errónea interpretación de la referida norma; es decir que, en la parte principal del recurso esta Entidad cumplió con el deber de otorgar tecnicidad y de fundamentar debidamente la causal. Sin embargo, de manera fútil, los Jueces de la Corte Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, sin observar que la fundamentación se encontraba debidamente desarrollada, obvian conocer el fondo de la causa, aduciendo que la Entidad ha cometido un error trascendental, cuando en su momento fue el recurso admitido y además que el mismo, se fundamentó de la manera correcta y observando los presupuestos legales exigibles”.
- 37.** Esta Corte ha señalado que el examen de fondo del recurso de casación exige que el recurrente supere, previamente, la fase de admisión. Esta revisión le corresponde al conjuer de la Corte Nacional de Justicia, razón por la cual, el recurrente está en la obligación de cumplir con los requisitos legales y jurisprudenciales de fundamentación. Estos constituyen requisitos mínimos para que el juzgador analice la pertinencia de las alegaciones y dicte, de ser el caso y una vez superada la fase de admisión, la sentencia estimatoria o de rechazo del recurso<sup>9</sup>.
- 38.** El último inciso del artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos, vigente a la fecha de presentación del recurso de casación, establecía: *"Si se admite el recurso de casación se notificará a las partes y se remitirá el expediente a la Sala Especializada correspondiente de la Corte Nacional de Justicia"*. Por lo que, a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia les correspondía resolver sobre el recurso una vez superada la etapa de admisibilidad; no obstante, analizaron nuevamente aspectos de admisibilidad del recurso.
- 39.** Respecto a la admisión y sustanciación del recurso de casación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional señala:

*"(...) se evidencia que existen dos fases o momentos procesales distintos que persiguen fines diferentes, que implican labores jurisdiccionales diversas, mientras en la una se analizan los requisitos formales para admitir o no el recurso, el otro momento, implica la resolución de temas inherentes al fondo del asunto controvertido, debiendo los jueces casacionales, dependiendo el momento procesal, actuar conforme la normativa vigente. Por consiguiente, mal harían los jueces en pronunciarse sobre temas de admisibilidad una vez que el recurso ha sido admitido a trámite, y viceversa, que, dentro del examen de admisibilidad, los jueces efectúen pronunciamientos acerca del fondo del asunto. En tal virtud, es deber de los operadores judiciales, al momento de conocer el recurso de casación, separar y diferenciar claramente las dos fases que operan en el mismo: admisibilidad y procedibilidad; (...)En el caso en análisis, se observa que la fase de admisibilidad del recurso, en la que los jueces de la Sala de Casación previo a su resolución, efectuaron un estudio que demandó una argumentación minuciosa respecto*

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2445-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párrafo 37.

*al cumplimiento de los requisitos señalados en la ley para la interposición de este recurso extraordinario de casación, ha sido cumplida con la expedición del respectivo auto que admite a trámite el recurso de casación por verificarse el cumplimiento de los requisitos para su interposición, por tanto el universo en el cual les correspondía actuar a los jueces de la Sala de Casación, se enmarca en la segunda fase del recurso de casación, es decir a la sustanciación y resolución del mismo mediante un examen detallado y fundamentado sobre la existencia o no de vulneraciones a la ley en la sentencia impugnada, conforme los argumentos esgrimidos por la parte recurrente y que han sido aceptados en el auto de admisión, mas no fundamentar su estudio en temas de admisibilidad que fueron materia de un examen judicial anterior.”<sup>10</sup>*

- 40.** En lo concreto, al analizar la acusada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su primer componente, si bien se ha evidenciado que la entidad accionante pudo ejercer el derecho de acción al acceder a la administración de justicia, interponiendo el recurso de casación, el cual recibió el trámite correspondiente en la fase de admisibilidad; es notorio que el derecho a tener respuesta a la pretensión fue violado, al no permitirse que la pretensión sea conocida, pues en lugar de resolverse sobre la fundamentación del recurso de casación, se rechazó el mismo en función de parámetros propios de un examen de admisibilidad, pese a que el recurso fue debidamente admitido por el conjuer correspondiente, al considerar: *“En el caso que nos ocupa, el recurrente precisa en forma correcta las normas que considera infringidas, determina las causales en las que funda su recurso, cumpliendo en la parte formal y exterior con una estructura comprensible, coherente y lógica, de modo tal que los jueces puedan analizar y resolver sobre el fondo de la casación interpuesta. (...) Por cuanto se colige que se reúnen los requisitos que prevé el artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos, se ADMITE a trámite el recurso de casación interpuesto (...)”<sup>11</sup>*; es decir, el tribunal de casación no estaba impedido de analizar y resolver el cargo de casación relativo a la errónea interpretación de la ley.
- 41.** En consecuencia, la resolución de mayoría dictada el 3 de julio de 2017 por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conculcó el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la administración de justicia.

## **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.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta y declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 007-17-SEP-CC de 11 de enero de 2017, página 20.

<sup>11</sup> Auto dictado el 15 de mayo de 2017 por el Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas, conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

2. Como medida de reparación, se deja sin efecto la resolución de mayoría de 3 de julio de 2017 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por lo que un nuevo tribunal de la referida sala, conformado por sorteo, deberá resolver el recurso de casación planteado por la entidad accionante.
3. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado  
**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, 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 ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**