

Quito, D.M., 24 de febrero de 2021

CASO No. 2169-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza si la decisión emitida el 26 de octubre de 2015 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, es susceptible de ser impugnada mediante acción extraordinaria de protección. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se establece que no es objeto de esta garantía jurisdiccional.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. Homero Aurelio Torres Andrade, en calidad de Gerente General de la compañía “Ing. Aurelio Torres Ochoa Cía. Ltda.”, Pablo Guillermo Ochoa Maldonado, Patricio Córdova Córdova y Haybor Fernando Molina Santos, en sus calidades de Gerente General y representantes de la compañía Granite Contratistas Generales Cía. Ltda., presentaron una demanda contencioso administrativa en contra de la Resolución No. 001-PY-2006-GG¹ de 28 de noviembre de 2006.²
2. En auto de 21 de junio de 2012, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca resolvió “*declara[r] la nulidad de la causa, desde la demanda*”, en tanto existía falta de legitimación activa, pues los actores no podían presentar de manera personal la demanda.³
3. Una vez convalidadas las actuaciones por el representante legal del Consorcio Yanuncay⁴, en sentencia de 11 de julio de 2013 el Tribunal Distrital de lo

¹ Mediante Resolución No. 001-PY-2006-GG, ETAPA EP decide, de manera anticipada y unilateralmente, dar por terminado el contrato celebrado el 30 de agosto de 2005 para la realización del proyecto Segunda Fase de los Planes Maestros de Agua Potable para Cuenca, suscrito entre ETAPA EP y el Consorcio Yanuncay.

² El proceso judicial fue signado con el No. 01801-2007-0033.

³ Del auto de 21 de junio de 2012, se desprende que: “*De lo expuesto se establece que existe un precedente, por cual se determina que el Consorcio es una persona jurídica, por lo que en esta controversia existiría un vicio en cuanto la demanda se presenta por quien no es la persona que contrató con la entidad demandada, acción que debió ser propuesta por el representante legal y al hacerlo quienes constituyeron una persona jurídica diferente, por tanto por quien no esta [sic] legitimado para hacerlo, no es válida la controversia, porque para que se reconozca su validez, debe entablarse por quienes tienen la capacidad legal de ser sujetos procesales[...]*Por lo expuesto teniendo determinado el destino de las causas en las que existe ilegitimidad de personería corresponde declarar su nulidad”

⁴ Homero Aurelio Torres Andrade presentó un escrito mediante el cual manifestó que “...a nombre del CONSORCIO YANUNCAY, en ejercicio de la facultad que me confiere la cláusula cuarta del contrato de

Contencioso Administrativo con sede en Cuenca revocó el auto de nulidad de 21 de junio de 2012, dejó sin efecto la resolución impugnada y ordenó medidas de reparación en favor del Consorcio.

4. La Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”) y el Gerente General de ETAPA EP presentaron recursos de casación. En sentencia de 26 de octubre de 2015 la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia anuló la sentencia impugnada y ordenó que se esté a lo dispuesto en el auto de 21 de junio de 2012.
5. El 29 de octubre de 2015 el procurador común de los integrantes del Consorcio Yanuncay solicitó aclaración y ampliación de la sentencia, solicitud que fue negada en auto de 17 de noviembre de 2015.
6. El señor Homero Aurelio Torres Andrade, en calidad de representante legal del Consorcio Yanuncay, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 17 de noviembre de 2015, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante voto de mayoría, el 23 de marzo de 2016, admitió a trámite la acción y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió su sustanciación a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante, a nombre de los miembros del Consorcio Yanuncay, considera que el auto impugnado transgredió los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes, ii) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, iii) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes y iv) motivación, y seguridad jurídica.
10. Respecto del derecho al debido proceso en las garantías i) cumplimiento de normas y derechos de las partes, ii) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, iii) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los

asociación o consorcio [...] EXPRESAMENTE RATIFICO Y APRUEBA TODO LO ACTUADO POR QUIENES COMPARECEN DEMANDANDO EN ESTE JUICIO”; por lo que, solicitó se revoque el auto de nulidad.

que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, previstas en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales c) y h), manifiesta que:

“[...]esto por cuanto no se valora mi alegato, en cambio se hace la exposición completa de la comparecencia de la Procuraduría General que como ya lo indiqué antes, no es parte procesal, debido a que ETAPA, es persona jurídica de derecho público, por lo que el rol de la Procuraduría en este caso es únicamente de supervisar el desenvolvimiento del proceso judicial, no obstante se le permite la comparecencia en calidad de decurrente [sic.], violentando la ley de la forma más inaceptable, por lo que dicha admisibilidad de recurrente es ilegal, y por tal nulo”.

- 11.** Adicionalmente, señala que se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva porque se analizó lo establecido por la Procuraduría y se deja de lado lo mencionado por el Consorcio. En concreto, afirma que:

“con una interpretación errónea de la normativa, y sin analizar mis argumentos con los cuales refuto las aseveraciones del recurrente de la sentencia, se están conculcando los derechos de mi representado y por ende de todos sus integrantes y nuestras familias, puesto que es nuestro patrimonio el que se ha destruido, ya que se nos efectivizaron las garantías establecidas por la ley para la suscripción del contrato, el cual no fue posible cumplirlo, precisamente por el incumplimiento de ETAPA, mas no por negligencia ni incumplimiento del Consorcio Yanuncay, no obstante todos estos considerandos la Corte Nacional de Justicia, a quien sanciona sin ni siquiera considerar el alegato de mi representado como lo indiqué anteriormente, es a mi representado quien resulta doblemente perjudicado, tanto por el incumplimiento del contratante, como por una inadecuada interpretación legal”.

- 12.** Acerca de la supuesta vulneración del debido proceso en la garantía a la motivación, añade que *“simplemente citan la norma y le dan la razón al recurrente, con lo antes indicado se evidencia claramente una trasgresión a la disposición contenida en el Código Orgánico de la Función Judicial Art. 130 numeral 4”.*
- 13.** Finalmente, alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque *“no es pertinente volver a decidir sobre lo que tiene pronunciamiento”.*
- 14.** Solicita que la Corte Constitucional, en sentencia, declare la violación de los derechos constitucionales y deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

B. Argumentos de la parte accionada

- 15.** Mediante auto dictado el 30 de julio de 2020, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a los jueces accionados, que, en el término de diez días,

“presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.”

16. Tal requerimiento fue atendido mediante escrito de 21 de septiembre del 2020, en el que manifestaron:

“El auto de aclaración y ampliación de 17 de noviembre de 2015, 15h50, y la sentencia de 26 de octubre de 2015, 15h46, fueron dictados con la debida motivación conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en dicho auto y sentencia; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los Jueces de la Corte Nacional de Justicia según lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que los mencionados auto y sentencia serán tenidos como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94, 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

18. Conforme quedó expresado, la acción extraordinaria de protección fue presentada en contra del auto de aclaración y ampliación de 17 de noviembre de 2015; no obstante, todos los argumentos se refieren a la sentencia emitida el de 26 de octubre de 2015 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
19. En la sentencia No. 154-12-EP/19 la Corte Constitucional estableció una excepción al precedente de preclusión de la fase de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección, dictado en sentencia No. 037-16-SEP-CC. En el caso mencionado, la Corte comprobó que la resolución impugnada no era definitiva *"en tanto no pone fin a proceso alguno, no contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, ni causa gravamen irreparable"*⁵.
20. En tal sentido, estableció que *"si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos en los*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 54.

párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso"⁶.

21. Así, pese a que la presente acción fue admitida a trámite en auto de 23 de marzo de 2016, corresponde a la Corte Constitucional determinar si es procedente la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 26 de octubre de 2015.

22. Al respecto, en el artículo 94 de la Constitución se establece que:

*"La acción extraordinaria de protección **procederá contra sentencias o autos definitivos** en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado."* (Énfasis añadido).

23. De igual manera, en el artículo 437 de la Constitución se señala que "[l]os ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección **contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia** (...)" (Énfasis añadido).

24. Por su parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que el objeto de la acción extraordinaria de protección es "**autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia**, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución" (Énfasis añadido).

25. De los artículos anteriormente citados, se puede colegir que el objeto de la acción extraordinaria de protección es garantizar la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

26. En el caso que nos ocupa, se observa que, en un primer momento, mediante auto de 21 de junio de 2012, se declaró la nulidad del proceso; posteriormente, el señor Homero Aurelio Torres Andrade legitimó la personería activa y solicitó la revocatoria del auto de nulidad; por lo tanto, en sentencia de 11 de julio de 2013, se aceptó el pedido realizado y se declaró con lugar la demanda.

27. No obstante, por encontrarse inconformes con el fallo, la Procuraduría General del Estado y el Gerente General de ETAPA EP interpusieron recursos de casación, mismos que fueron aceptados en sentencia de 26 de octubre de 2015, mediante la cual se ordenó que se esté a lo dispuesto en el auto de nulidad.

⁶ Ibídem. Párr. 52.

28. En tal sentido, se constata que en la sentencia impugnada por el accionante se dejó sin efecto la decisión de aceptar la demanda y se ratificó lo establecido en el auto de 21 de junio de 2012, esto es la nulidad desde la demanda; consecuentemente, no es una providencia que puso fin al proceso, ni impide que se pueda volver a discutir el objeto de la controversia, como tampoco resolvió el fondo de las pretensiones de los sujetos procesales.
29. Respecto a la nulidad, esta Corte ha determinado que “*no puede considerarse como una resolución definitiva, puesto que [...] tiene como efecto retrotraer el proceso al momento anterior al que se dictó el acto declarado nulo*”⁷.
30. Así las cosas, se evidencia que la sentencia, no responde a aquellas que son susceptibles de impugnar mediante acción extraordinaria de protección. De igual manera, se comprueba que no causa gravamen irreparable puesto que el proceso no ha finalizado, ni se evidencia alguna actuación u omisión judicial que genere una afectación grave a derechos constitucionales.
31. En definitiva, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección. En consecuencia y de acuerdo a lo manifestado en el párrafo 18 de este fallo, el auto que resolvió la aclaración y ampliación, bajo las consideraciones efectuadas, tampoco constituye objeto de la acción extraordinaria de protección.

IV. 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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1723-14-EP/18 de diciembre de 2019, párr. 23.

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 24 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL