Quito, D.M. 13 de abril de 2022

CASO No. 583-17-EP

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

SENTENCIA No. 583-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, en la que se alegó la vulneración a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, en contra de un auto que inadmitió un recurso de casación, en un juicio contencioso administrativo.

I. Antecedentes procesales

1. El 26 de octubre de 2011, Raúl Izurieta Mora Bowen presentó una demanda por pago de honorarios en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (Prefectura de Pichincha). La demanda propuesta se fundamenta en el contrato de servicios profesionales que el actor suscribió con la entidad para emitir una consulta jurídica.[1]

2. El 8 de noviembre de 2013, el Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha aceptó la demanda y ordenó el pago de USD 110.000,00, por concepto de honorarios profesionales.

3. El 11 de noviembre de 2013, el procurador judicial del Consejo Provincial presentó aclaración y ampliación de la sentencia. El 13 de noviembre de 2013, Raúl Izurieta Mora Bowen solicitó ampliación de la sentencia y, el mismo día, Marcos Arteaga, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado (PGE), solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.

4. El 2 de diciembre de 2013, el Juzgado Octavo de lo Civil rechazó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por el Consejo Provincial y PGE, y aceptó la aclaración de Raúl Izurieta Mora Bowen, en el sentido de que el saldo a pagar por parte del Consejo Provincial es de USD 425.629,23.

5. El 4 de diciembre de 2013, el procurador judicial del Consejo Provincial presentó recurso de apelación.

[1] Juicio civil No. 17308-2011-1374. Raúl Izurieta Mora Bowen solicitó el pago de sus honorarios profesionales al Consejo Provincial de Pichincha porque fue contratado para emitir criterio jurídico sobre la intención de la empresa Tribasacolisa C.A. de iniciar arbitraje internacional en contra del Consejo Provincial para reclamar el valor de USD 420.000,00 más intereses por mora.

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: comunicacion@cce.gob.ec

6. El 9 de marzo de 2015, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha declaró la nulidad de todo lo actuado, desde la presentación de la demanda, por incompetencia del juez en razón de la materia y dispuso que el proceso se remita al Tribunal Contencioso Administrativo Distrital No. 1.

7. El 6 de enero de 2016, el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo No.1 identificó que existe una causa con identidad de actores y objeto signado con el No. 17811-2015-01099, ordenó la acumulación y que se continúe con el trámite correspondiente en el proceso No. 17811-2015-00822.

8. El 14 de junio de 2016, el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo No. 1 aceptó parcialmente la demanda y ordenó que el Consejo Provincial pague a Raúl Izurieta Mora Bowen la cantidad de USD 425.629,23, por concepto de honorarios profesionales.[2]

9. El 5 de julio de 2016, el procurador judicial del Consejo Provincial presentó recurso de casación. El 29 de julio de 2016, la PGE presentó recurso de casación. El 26 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo concedió los recursos.

10. El 10 de enero de 2017, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió los recursos de casación propuestos[3]. Contra esta decisión, la PGE solicitó revocatoria del auto de inadmisión. Por su parte, el Consejo Provincial solicitó ampliación y aclaración del auto de inadmisión.

11. El 6 de febrero de 2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (la Sala) negó los pedidos de revocatoria y de aclaración y ampliación.

12. El 7 de marzo de 2017, Franklin Aníbal Santacruz Lascano, procurador judicial del Consejo Provincial (la entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 10 de enero y 6 de febrero de 2017.

13. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

14. El 28 de junio de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán, quien avocó conocimiento el 6 de julio de 2018 y solicitó a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, que remita un informe de descargo.

[2] Juicio contencioso administrativo No. 17811-2015-00822.
[3] El conjuez nacional inadmitió los recursos propuestos porque la fundamentación presentada no es la adecuada a las causales invocadas por los recurrentes, es así que no cumplen con los requisitos formales para acceder a la casación.

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: comunicacion@cce.gob.ec

15. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 2 de marzo de 2022 y dispuso que la Sala presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.

16. El 1 de abril de 2022, el juez Iván Patricio Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, presentó el informe solicitado de forma extemporánea.

II. 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 y 437 de la Constitución (CRE) y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

18. La entidad accionante solicita que se acepte su demanda, señala que se han vulnerado los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación[4].

19. De la lectura de la demanda, la entidad accionante no ofrece cargos en contra del auto de 6 de febrero de 2017.

20. Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 10 de enero de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes cargos:

20.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que la Sala realizó un análisis de fondo y no se limitó a revisar los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, manifiesta que *"el señor Conjuez, en la calificación de la admisión del recurso de casación, se pronunció sobre el fondo de lo reclamado, contradiciendo por tanto su esencia* (…) *la necesidad de que los jueces nacionales respeten cada una de las fases".* [5]

20.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que la Sala *"vulneró mi derecho al debido proceso en la garantía de motivación al expedir una decisión que además de no encontrarse debidamente justificada contradijo la fase de admisibilidad del recurso* (…)[6]*"*

[4] Constitución, artículos 82, 76 (7) (l) respectivamente.
[5] Acción Extraordinaria de Protección presentada por el Consejo Provincial el 7 de marzo de 2017.
[6] Ibídem.

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: comunicacion@cce.gob.ec

21. Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y, como medidas de reparación, se deje sin efecto el auto de 10 de enero de 2017, así como la sentencia de 14 de junio del 2016.

22. El presidente de la Corte Nacional de Justicia, en su informe de descargo, se reafirma en el contenido del auto impugnado, alega que no existió ninguna vulneración de derechos, agrega que el accionante pretendió *"que se vuelva a efectuar un análisis de los hechos, es decir una nueva valoración probatoria, y que no se estructuró conforme la técnica jurídica la estructuración de la proposición jurídica completa relativa a la causal segunda",* y que limitó su accionar a la calificación de la admisión sin llegar a determinar el fondo del recurso de casación.[7]

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[8]

24. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).[9] En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental. Con este antecedente, a continuación, se plantearán y resolverán los problemas jurídicos envueltos en este caso.[10]

25. Sobre el auto de 6 de febrero de 2017, tal como se indicó en el párrafo 19 *supra,* la entidad accionante no ofreció argumento alguno, por lo que, no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.

26. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 20.1 *supra,* sobre el auto de 10 de enero de 2017, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto**

[7] Iván Patricio Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, informe de descargo caso No. 583-17-EP, 1 de abril de 2022.
[8] Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11; sentencia No.1967-14-EP/20, párr.16; sentencia No. 752-20-EP/21, párr. 31.
[9] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.
[10] Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrs. 21 y 22.

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: comunicacion@cce.gob.ec

impugnado, el derecho a la seguridad jurídica al analizar el fondo de los argumentos del recurso de casación en la fase de admisión?

27. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 20.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no justificar en debida forma la inadmisión del recurso de casación?**

28. En el presente caso, para mayor comprensibilidad del análisis constitucional, se resolverá en primer lugar el problema jurídico del párrafo 26 y, luego, el problema jurídico del párrafo 25.

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no justificar en debida forma la inadmisión del recurso de casación?

29. La Constitución de la República consagra, en el artículo 76 numeral 7 literal l), que "[*n*]*o 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".*

30. Respecto a la motivación, esta Magistratura ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente[11].

31. Sobre la *fundamentación normativa suficiente* se indica que debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión.[12] De este modo se evidencia que el auto impugnado enuncia los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Ley de Casación referentes a la procedencia y admisibilidad de recurso, así como a la jurisprudencia de la misma Sala[13]. Además, identifica que la entidad accionante fundamentó su recurso en la causal 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, relacionada con la aplicación indebida de normas procesales cuando hayan viciado el proceso de nulidad insubsanable. Así, se expresa en el auto:

> *"el recurrente fundamenta la casación en la causal segunda y aduce la falta de aplicación del artículo 108 del Código de Procedimiento Civil (...) indica que el Tribunal no aplica los artículos 108 numeral 4 y 109 numeral 1 del Código de*

[11] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.
[12] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1.
[13] Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, suplemento registro oficinal No. 340 de 26 de septiembre de 2012. La calificación del recurso de casación se estructuró en: competencia, procedencia, legitimación, temporalidad, derecho a recurrir, requisitos formales, fundamentos y análisis del recurso de casación impuesto por la entidad accionante.

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: comunicacion@cce.gob.ec

Procedimiento Civil (…) *y finalmente arguye la falta de aplicación del artículo 1014 del Código de Procedimiento Civil* (…)*"*[14]

32. Además, la Sala explicó que es pertinente aplicar las reglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Nacional de Justicia para inadmitir el recurso de casación. Una regla jurisprudencial de inadmisión es cuando el recurrente, en su escrito no logra establecer una relación entre normas y precedentes jurisprudenciales y, por ello, el recurso careció del requisito de fundamentación. Así se expuso en el auto:

"Cuando se alega la causal segunda, es imprescindible realizar la proposición jurídica completa, examinando en qué ha consistido la violación de las garantías del debido proceso, o cuál ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado al proceso de nulidad insanable o provocado indefensión y de qué manera ha influido en la decisión de la causa, análisis que no se encuentra reflejado en el presente caso, por tanto, se desprende en el caso en estudio que no se ha presentado un recurso técnico que ataque a la sentencia, sino todo lo contrario corresponde a un ejercicio argumentativo de instancia en el que no se encuentra desarrollada la causal y el vicio alegado conforme a derecho."[15]

33. Por lo tanto, el auto contiene una fundamentación normativa suficiente y explica la pertinencia de las normas aplicables a la admisibilidad del recurso de casación. En razón de que se identifica que las normas aplicadas son las indicadas para resolver la inadmisibilidad del recurso de casación al ajustarse a la materia, temporalidad y causal invocada por el recurrente.

34. Sobre la *fundamentación fáctica suficiente* se exige que debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.[16] De este modo, la Sala explicó las razones por las que el recurso de casación de la entidad accionante no estaba fundamentado de acuerdo con la causal invocada. En el auto se expone:

"Para que prospere una impugnación por la causal segunda es necesario que se cumpla con los requisitos de tipicidad y trascendencia para que existe (sic) *nulidad procesal: la tipicidad se refiere a que la causa de la nulidad debe ser una violación de solemnidad sustancial o violación de trámite, establecidos en la ley, y la trascendencia se refiere a que tal nulidad hubiere influido en la decisión de la causa o provocado indefensión y que no hubiere quedado convalidada legalmente*.

(…) *Alegar nulidad procesal sin probar la cuestión que los* (sic) *genera, es presentar una casación sin completar la proposición jurídica completa. En cuanto a la fundamentación de la causal segunda, no enuncia ninguna norma relativa a las nulidades procesales cuya violación haya viciado el proceso de nulidad insanable o*

[14] Auto de inadmisión de recurso de casación, de 10 de enero de 2016, dictado por la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
[15] Ibídem.
[16] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.2.

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: comunicacion@cce.gob.ec

provocado indefensión, ni indica como estos hechos han influido en la decisión de la causa, conforme lo exige la mencionada causal."[17]

35. Por lo tanto, el auto contiene una fundamentación fáctica suficiente sobre la configuración de la causal de casación invocada.

36. La Corte evidencia que la Sala enunció la normativa en que basó su decisión, expuso los motivos por los que la fundamentación del recurso de casación no reunió uno de los requisitos formales de la Ley de Casación, y explicó suficientemente la inadmisión del recurso.

37. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

B. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica al analizar el fondo de los argumentos del recurso de casación en la fase de admisión?

38. La Constitución establece, en el artículo 82, que 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".*

39. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite al individuo contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, si no por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad[18].

40. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta e incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar que en efecto la autoridad judicial inobservó situaciones jurídicas consolidadas, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.[19]

41. La entidad accionante considera que la inadmisión del recurso de casación vulneró su derecho a la seguridad jurídica, porque se habría analizado la fundamentación del *"debate jurídico"* y no únicamente la revisión de requisitos formales.

42. Este Organismo ha establecido que en la fase de admisibilidad del recurso de casación corresponde efectuar el análisis del cargo del recurrente con la causal

[17] Auto de inadmisión de recurso de casación, de 10 de enero de 2016.
[18] Corte Constitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.
[19] Corte Constitucional, sentencia No. 1660-13-EP/19, párr. 22.

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: comunicacion@cce.gob.ec

invocada, ya que en la fase de fondo, es donde se analiza el cargo con la sentencia impugnada. En este caso el conjuez actuó dentro de sus competencias y respetando la normativa que regula la fase de admisibilidad[20], pues analizó si el escrito del recurso de casación cumplió con los requisitos legales de la norma y los precedentes jurisprudenciales de la Sala.

43. Tal como se evidenció en la resolución del problema jurídico anterior, la Sala realizó la calificación del recurso de casación de la entidad accionante con observancia del numeral 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, e inadmitió el recurso por carecer del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación y la jurisprudencia de la misma Sala. Estas normas aplicadas fueron claras, previas y públicas.

44. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

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. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

2. Disponer la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.18 13:08:43 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[20] Corte Constitucional, sentencia No. 1348-17-EP/19, párr. 31.

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: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 13 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 29 de enero de 2020.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
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: comunicacion@cce.gob.ec