

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 16 de febrero de 2023.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 25 de enero de 2023, avoca conocimiento de la causa N°. **3025-22-EP**, *acción extraordinaria de protección*.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de junio de 2018, Juan Vicente Saavedra Mera, representante legal de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC E.P. (“**CELEC**”), presentó una acción contencioso administrativa de anulación por exceso de poder en contra de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, de compañía Seguros Sucre S.A. — como tercero afectado— y de la Procuraduría General del Estado¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) y la causa se signó con el No. 17811-2018-00713.
2. En sentencia de 5 de marzo de 2020, el Tribunal Distrital aceptó la excepción previa de caducidad del derecho de acción, propuesta por la parte demandada en su contestación². Por ser esta excepción insubsanable, el Tribunal Distrital declaró sin lugar la demanda y ordenó el archivo de la causa. Frente a ello, la parte actora presentó un pedido de aclaración y ampliación.
3. El 15 de junio de 2020, el Tribunal Distrital resolvió negar la solicitud de aclaración y ampliación por improcedente. En respuesta, Marco Aníbal Morales Tobar, procurador judicial de CELEC interpuso recurso de casación.
4. El 26 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de Corte Nacional**”) admitió a trámite el recurso de casación. Posteriormente, el 12 de septiembre de 2022, la Sala de Corte Nacional rechazó

¹ En su demanda, el actor solicitó que se declare la nulidad de la Resolución No. JB-2015-3511 de 9 de julio de 2015 por haberse emitido en evidente exceso de poder y adolecer de vicios legales insubsanables. En la antedicha Resolución,

² Tras revisar la resolución impugnada, el Tribunal Distrital concluyó que se trata de un acto administrativo generador de efectos jurídicos para el administrado y que pudiera afectar sus derechos subjetivos. En tal virtud, señaló que “*no cabe aceptar la alegación de la actora cuando sostiene que la acción planteada es una acción por exceso de poder o por desviación del mismo*” por cuanto “*solo se evidencia que el acto impugnado generó efectos directos sobre el actor y que por lo tanto cualquier impugnación en contra del mismo solo podía enmarcarse en las acciones contempladas en el art. 326 numeral 1 del COGEP*”, es decir, en una acción subjetiva o de plena jurisdicción. Luego de determinar que la acción era subjetiva, resolvió aceptar la excepción previa de caducidad debido a que, de conformidad con el artículo 306 numeral 1 del COGEP, esta había prescrito en el término de 90 días.

el recurso y resolvió no casar la sentencia de 5 de marzo de 2020. CELEC solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia, petición que fue negada en auto de 5 de octubre de 2022.

5. Sobre la base de lo expuesto, el 2 de noviembre de 2022, Marco Morales Andrade, procurador de CELEC (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de septiembre de 2022 dictada por la Sala de la Corte Nacional.

2. Objeto

6. La sentencia objeto de la demanda es susceptible de ser impugnada a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “**CRE**”) y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”).

3. Oportunidad

7. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 2 de noviembre de 2022 en contra de la sentencia dictada el 12 de septiembre y notificada el 13 de septiembre de 2022 por la Sala de la Corte Nacional (“**sentencia impugnada**”) cuya aclaración y ampliación fue resuelta en auto de 5 de octubre, notificado el 7 de octubre de 2022. En vista de aquello, la acción se encuentra dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 61 número 2 de dicha ley y con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Requisitos

8. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que esta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y sus fundamentos

9. En su demanda, la entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos (i) a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); (ii) a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución); y, (iii) al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución). Para justificar la vulneración de estos derechos, la entidad accionante formula los siguientes cargos:

5.1. Vulneración del derecho a la seguridad jurídica

10. Como primer cargo, la entidad accionante alega que de la sentencia impugnada no queda claro quién tiene legitimación activa para presentar un recurso objetivo o de anulación por cuanto la Sala de Corte Nacional señala que “*el juez debe resolver únicamente si el acto administrativo es o no contrario a derecho objetivo*” y que la nulidad del acto administrativo “*debe ser pedida únicamente por quien tiene un interés directo en la causa más [sic] no un derecho subjetivo afectado*”. Luego de referirse a estas afirmaciones, la

entidad accionante señala que no es claro si los pronunciamientos de la Sala de Corte Nacional limitan el derecho de acción de los particulares por cuanto, a su juicio, si existe una vulneración a la norma jurídica también se está vulnerando un derecho constitucional y un derecho subjetivo.

11. La entidad accionante agrega que toda resolución judicial debe establecer con claridad el ordenamiento jurídico aplicable junto con las disposiciones correspondientes al caso, principalmente cuando se trata de un aspecto decisivo como la legitimación. Concluye que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se produjo porque el fallo utiliza al criterio de legitimación para distinguir el tipo de acción contencioso administrativa pero no toma en consideración la prevalencia de la legalidad ante una actuación administrativa violatoria de derechos. Concluye que al existir una violación de derechos en un acto de poder público, el tener un derecho subjetivo en lugar de un interés directo, no limita la facultad para formular una acción objetiva o de anulación por exceso de poder.

5.2. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

12. Como segundo cargo, la entidad accionante arguye que se vulneró la tutela judicial efectiva pues no se aplicaron las normas atinentes al proceso, impidiéndose así el acceso a la justicia de CELEC. Señala que la Sala de Corte Nacional confirmó el arbitrario criterio de archivar la causa por, presuntamente, no tratarse de una acción objetiva por exceso de poder. Además, indica que la Sala de la Corte Nacional no consideró como un argumento relevante que la única pretensión del actor era la nulidad del acto administrativo violatorio de derechos y, por ello, desvió análisis al centrarse en la facultad del juzgador para determinar la clase de acción contencioso administrativa.
13. Indica que la Sala de Corte Nacional se limitó a calificar el tipo de acción cuando le correspondía atender a la pretensión de CELEC de que se declare la nulidad absoluta de un acto administrativo emitido en flagrante violación de derechos constitucionales. A su juicio, los jueces nacionales debían realizar el pertinente control de legalidad para dejar sin efecto el acto impugnado, lo cual le impidió recibir una respuesta motivada y de fondo por parte de la Sala de la Corte Nacional. En términos de la entidad accionante, los jueces nacionales han hecho prevalecer la mera formalidad en lugar de la justicia, *“descartando la evidente existencia de un exceso de poder en la actuación administrativa cuya nulidad era el único objeto de la litis”*.

5.3. Vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación

14. Por último, la entidad accionante arguye que en la sentencia impugnada la Sala de la Corte Nacional no realizó un adecuado ejercicio de subsunción pues no explicó las normas que fundamentaron su decisión. Señala que, en este caso, el vicio en la motivación es aparente

en razón de que existe incoherencia decisional en la sentencia impugnada por no haberse permitido la impugnación, a través de acción objetiva, de un acto administrativo nulo³.

15. A mayor abundamiento, la entidad accionante explica que la falta de coherencia en la sentencia impugnada es clara por cuanto los jueces nacionales califican a la acción presentada como subjetiva y verifican su temporalidad conforme las reglas previstas para esta acción, pese a que era claro que la acción presentada era objetiva. Así, señala que la incoherencia decisional del fallo no permite la tramitación y resolución de fondo del proceso por cuanto se trataba de una acción de exceso de poder.
16. Por último, la entidad accionante sostiene que se ha justificado la relevancia del caso pues, a su juicio, *“la acción propuesta puede resultar idónea para resarcir una vulneración de derechos derivada de un acto administrativo nulo y establecer jurisprudencia respecto de la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y motivación”*. Añade que el problema jurídico de su acción es *“singular pues se trataría de un importante precedente sobre control constitucional y aplicación directa de la Constitución”*.
17. En virtud de estas consideraciones, la entidad accionante solicita que se admita a trámite su demanda de acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación.

6. Admisibilidad

18. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. Analizada la demanda en su integralidad, el presente Tribunal realiza las consideraciones que se exponen a continuación.
19. De conformidad con el artículo 62 numeral 3 de la LOGJCC, la Sala de Admisión debe verificar *“[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”*. Luego de revisar los cargos de la demanda, sintetizados en los párrafos 10 a 15 *ut supra*, este Tribunal observa que los argumentos de la entidad accionante para justificar la vulneración de derechos constitucionales se limitan a cuestionar la corrección y el criterio de las argumentaciones empleadas por la judicatura accionada al emitir la sentencia impugnada.
20. Así, como se desprende del cargo sintetizado en la sección 5.1. *ut supra*, la entidad accionante cuestiona que se haya utilizado el criterio de legitimación para distinguir si la acción contencioso administrativa era un recurso objetivo o subjetivo. Señala que, contrario a lo resuelto por la Sala de la Corte Nacional, el hecho de que un acto administrativo genere una afectación a un derecho subjetivo no limita la facultad para formular una acción objetiva por exceso de poder.

³ En términos de la entidad accionante: *“Es decir, queda claro que, en el caso, el acto impugnado era susceptible de una acción de anulación o por exceso de poder, aún más cuando la violación de los derechos de CELEC EP en la actuación administrativa era tan evidente porque existía una autoridad que, en su momento, se declaró incompetente para conocer un asunto y, en el mismo acto, resolvió el fondo del mismo”*.

21. Posteriormente, en la sección 5.2. *ut supra*, para justificar la vulneración de la tutela judicial efectiva, la entidad accionante califica a la sentencia impugnada como arbitraria porque no consideró relevante la pretensión de nulidad del acto administrativo. Por ello, concluye que se ha vulnerado este derecho en razón de que los jueces nacionales hicieron prevalecer una mera formalidad por encima de la justicia.
22. Por último, respecto al cargo de la sección 5.3. *ut supra*, este Tribunal de la Sala de Admisión observa que el fundamento de la entidad accionante se agota en la consideración de lo equivocado de la sentencia impugnada. Esto, en virtud razón de que se cuestiona el análisis al manifestar que los jueces nacionales no realizaron un adecuado y correcto ejercicio de subsunción y, a pesar de alegar una supuesta incoherencia decisonal, su fundamentación se agota en cuestionar la conclusión de la Sala respecto a la naturaleza subjetiva de la acción, en lugar de ser un recurso objetivo.
23. Como consecuencia, este Tribunal observa que el fundamento de la demanda se agota en lo equivocado de la sentencia impugnada al calificar y cuestionar el razonamiento empleado por la Sala de la Corte Nacional y, por ello, incurre en la causal del artículo 62.3 de la LOGJCC.
24. Por otra parte, el numeral 2 del artículo 62 de la LOGJCC exige que “*el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión*”. Es decir, este numeral impone a la parte accionante la obligación de incluir en su demanda una argumentación autónoma respecto a la relevancia constitucional del asunto puesto en conocimiento de la Corte. De la revisión de la demanda se desprende que, para justificar la relevancia del caso, la entidad accionante se limita a señalar que la demanda resulta idónea para “*resarcir una vulneración de derechos derivada de un acto administrativo nulo y establecer jurisprudencia respecto de la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y motivación*”, como se mencionó en el párrafo 16 *supra*. Ahora bien, de esta afirmación no se desprende una argumentación que demuestre por qué la admisión del caso resultaría relevante pues, en realidad, la entidad accionante no hace más que enfatizar en la vulneración de derechos ya explicada. De tal manera, este Tribunal de la Sala de Admisión verifica el incumplimiento del requisito previsto en el numeral 2 del artículo 62.
25. A la vez, el octavo numeral del artículo 62 de la LOGJCC impone a este Tribunal la carga de verificar que la admisión de una acción extraordinaria de protección “*permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional*”. A través de este requisito, se busca asegurar que la Corte Constitucional admita una acción y emita un pronunciamiento de fondo en aquellos casos en que exista una relevancia constitucional evidente garantizando así el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección.
26. En este caso, las alegaciones planteadas en la demanda no contienen elementos que permitan a este Tribunal calificar *a priori* que la admisión del caso permite alcanzar alguno de los objetivos descritos en el párrafo *ut supra*. Como se precisó, los fundamentos de la demanda se circunscriben a un desacuerdo con la decisión impugnada, por lo cual no se advierte *prima facie* la relevancia constitucional respecto de las actuaciones de la judicatura

accionada, de conformidad con el artículo 62 numeral 8 de la LOGJCC, sobre todo en un proceso que no se deriva de garantías jurisdiccionales.

27. En virtud de lo expuesto, se debe hacer énfasis en que los requisitos y causales de inadmisión de la acción extraordinaria de protección establecidos en la LOGJCC deben ser interpretados de forma estricta en atención al carácter excepcional de esta garantía para evitar que la Corte Constitucional se convierta en una instancia adicional. Así, dado que la demanda incurre en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

7. Decisión

28. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 3025-22-EP**.
29. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
30. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, del 16 de febrero de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN