

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 323-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia la Corte desestima que un auto de inadmisión de un recurso de casación emitido dentro de un proceso contencioso administrativo haya vulnerado los derechos del Ministerio de Gobierno a la tutela judicial efectiva y al debido proceso (en la garantía de la motivación) y a la defensa. Para el efecto, se verifica que, contrariamente a lo afirmado por el accionante, en el auto no se aplicaron las normas del Código Orgánico General de Procesos relativas al recurso de casación y sí se esgrimieron razones para inadmitir el recurso interpuesto.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 18 de octubre de 2007, Luis Aníbal Cárdenas Goyes presentó una demanda contencioso administrativa en contra del Ministerio de Gobierno (también, “el ministerio”) impugnando la acción de personal N.º 724 del 28 de septiembre del 2007, mediante la cual se dejó insubsistente su ascenso al cargo de profesional N.º 2 y en el que se nombró en dicho puesto a otra servidora¹.

2. El 17 de septiembre de 2014, dentro de la causa N.º 17811-2013-13742, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Distrito Metropolitano de Quito emitió sentencia, en la que aceptó parcialmente la demanda, declaró la nulidad del acto impugnado, y ordenó que se restituya al actor al puesto de profesional N.º 2 (por el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2006, hasta enero 30 de enero de 2009), incluyendo el pago de diferencias remunerativas dejadas de percibir².

¹ La acción de personal N.º 724 de 28 de septiembre del 2007, se habría emitido en atención a “los resultados de la auditoría de gestión efectuada por la unidad de control interno a la dirección de recursos humanos”.

² En las hojas 102 al 105 del expediente del tribunal distrital consta la referida sentencia. Dicha sentencia fue parcialmente estimatoria porque “consta del proceso que posteriormente a la demanda propuesta por el actor, la administración emitió actos de encargo y ascenso como, el constante en acción de personal No. 0069 de 30 de enero de 2009 en el cual se le encarga las funciones de la Dirección de Recursos Organizacionales (ffs 89), encargo que derivó en un nombramiento provisional desde el 31 de marzo de 2009 (ffs 90) y finalmente a un ascenso a Servidor Público 2 en acción de personal No. 612 de 9 de junio de 2009 (Os 91), categoría que la siguió manteniendo y respetando (fs 93 a 98). Por lo cual se aprecia

3. El ministerio interpuso recurso de casación. En auto del 13 de enero de 2016, el respectivo conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 12 de febrero de 2016, el ministerio presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió su recurso de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 23 de marzo de 2016, admitió a trámite la demanda presentada y en virtud del sorteo realizado el 18 de octubre del mismo año, le correspondió su sustanciación a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento de la causa en auto de 27 de marzo de 2018, en el que se requirió el correspondiente informe de descargo.
6. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en auto de 30 de noviembre de 2020.
7. Mediante escritos del 30 de noviembre, 15 y 18 de diciembre del 2020, así como del 22 y 30 de marzo, 9, 16 y 17 de abril, 19 de mayo, y del 4 de junio de 2021, Luis Aníbal Cárdenas solicitó que se resuelva la acción, negándola por improcedente.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. En su demanda, la entidad accionante solicita a la Corte Constitucional que se admita su acción, se declare la vulneración de sus derechos, y se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. El auto impugnado vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, previstos en los artículos 75 y 76.7.k) de la Constitución, por cuanto habría decidido inhibirse de conocer el recurso aplicando disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, las que no estaban vigentes al momento de la presentación del recurso.
 - 9.2. El auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por la misma razón mencionada en el párrafo anterior.
 - 9.3. El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.l de la Constitución, porque no

por parte del Tribunal Distrital que posteriormente se dio una satisfacción extraprocesal de las aspiraciones del actor, aunque no en los términos del Art. 56 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

habría esgrimido razones que fundamenten la decisión de inadmitir su recurso de casación.

9.4. El auto impugnado vulneró su derecho a la defensa e inobservó el principio de supremacía constitucional, previstos en los artículos 76.7 y 424 de la Constitución, porque se habría impedido que los argumentos de su recurso sean considerados por un tribunal de casación.

9.5. El auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto no habría considerado los errores cometidos por la sentencia recurrida y, en contra de tal situación, inadmitió su recurso.

C. Informe de descargo

10. Mediante escrito de 16 de abril de 2018, la secretaria de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia informó a esta Corte que Francisco Iturralde Albán, conjuez que emitió el impugnado auto de inadmisión del recurso de casación, había cesado en sus funciones por lo que no era posible remitir el requerido informe.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

13. En relación a los cargos sintetizados en los párrafos 9.1 y 9.2 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y el derecho a la seguridad jurídica partiendo de hechos y justificaciones comunes. Así, manifiesta que dichos derechos se habrían vulnerado por cuanto el auto impugnado decidió inhibirse aplicando disposiciones del Código Orgánico General de Procesos que no se encontraba vigente al momento de la presentación de su recurso. Por tanto, basta con examinar la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva para verificar la procedencia o improcedencia de los cargos; de allí que debe formularse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Ministerio de Gobierno, por cuanto habría decidido inhibirse de conocer el recurso, aplicando

disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, normativa que no habría estado vigente al momento de la presentación de su recurso?

14. En relación con el cargo contenido en el párrafo 9.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Ministerio de Gobierno, en su garantía de la motivación, por cuanto no habría esgrimido razones que fundamenten la decisión de inadmitir su recurso de casación?

15. Respecto del cargo expuesto en el párrafo 9.4 *supra*, si bien la entidad accionante alega la vulneración del principio de supremacía constitucional, que no constituye un derecho fundamental, su alegación se encuentra relacionada con la afectación del derecho a la defensa, sobre el que es posible plantearse un problema jurídico, por lo que, respecto de esta alegación, el problema jurídico se formula en los siguientes términos: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Ministerio de Gobierno por cuanto habría impedido que el fondo de su recurso sea conocido por un tribunal de casación?

16. En el cargo resumido en el párrafo 9.5 *supra*, la entidad accionante cuestiona el auto impugnado por cuanto no habría advertido los errores incurridos por la sentencia recurrida, que harían posible la admisión de su recurso casación. Por tanto, el cargo busca que la Corte examine si el juicio de admisibilidad contenido en el auto impugnado fue o no correcto. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial emitida en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede realizar lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito", es decir, la revisión de lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen. En este caso, el examen de si la inadmisión del recurso fue o no correcta. Sobre el particular, esta Corte ha definido que el control de mérito únicamente cabe en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y sólo en ciertos supuestos³. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo en examen no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la tutela judicial efectiva del Ministerio de Gobierno, por cuanto habría decidido inhibirse de conocer el recurso, aplicando disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, normativa que no habría estado vigente al momento de la presentación de su recurso?

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

17. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra reconocida en la Constitución de la República de la siguiente forma:

Art. 75.- 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.

18. Además, en varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes derechos: “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”.

19. La entidad accionante considera que el auto impugnado vulneró el referido derecho, por cuanto habría decidido inhibirse de tramitar su recurso, aplicando, para tal efecto, disposiciones contenidas en el Código el Orgánico General de Procesos, y no en la Ley de Casación, ley que le sería aplicable por ser la vigente al momento de la interposición del recurso.

20. Así, el ministerio cuestiona la tramitación de su recurso conforme a las reglas del debido proceso. Para valorar esta alegación, es necesario examinar la fundamentación del auto que se impugna, en el que se afirmó lo siguiente:

Avoco conocimiento de la presente causa, declarándome competente para resolver respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación propuesto en la misma, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 de la Disposición Reformativa Segunda constante en el Código General de Procesos, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015, que sustituye el numeral 2 del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con la resolución No. 6 de 25 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia [...] PRIMERO: Verificada la oportunidad del recurso, se establece que se ha sido interpuesto dentro del término legal que para el efecto contempla el Art. 5 de la Ley de Casación.- SEGUNDO: Del estudio y revisión del recurso, se observa que el recurrente identifica la sentencia que es objeto del recurso, así como a las partes procesales; fundamenta el recurso en la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, en cuanto a "Falta de aplicación de normas de derecho."; e indican que las normas de derecho y las solemnidades de procedimiento que se han omitido son las siguientes: a) Art. 68, 98 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, b) Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, b) Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.- Para que prospere el recurso de casación por la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, no basta mencionar en forma general el vicio en el que ha incurrido la sentencia o auto recurridos, sino que debe especificarse las causas o razones por la cuales se afirme, que se ha producido falta de aplicación de las normas de derecho; así mismo, para que prospere el recurso de casación no basta con citar un cierto número de disposiciones legales, sino que, por la misma naturaleza del recurso de casación y por su carácter extraordinario, el impugnante ha de explicar en forma concreta y detallada los cargos que formula contra

el fallo, a fin de que se tenga los elementos necesarios para realizar el control de legalidad de la resolución judicial atacada; es decir, es imprescindible realizar una proposición jurídica completa, y no es suficiente señalar una norma de derecho sustantivo, sino que se debe examinar si ella contiene una proposición jurídica completa, ya que de no serlo, es necesario precisar todas las disposiciones que la constituyen.- Por otro lado, en la fundamentación del recurso, el recurrente se limita a realizar un alegato de lo que ha sucedido en el transcurso del proceso y de las consideraciones que ha hecho el Tribunal A quo al dictar su resolución, lo cual no constituye precisamente fundamentación del recurso [...] Por las consideraciones que anteceden y al no cumplir el recurso con los presupuestos del Art. 6 de la Ley de Casación, particularmente con el numeral 4 de la norma, se lo inadmite.

21. En esta cita, se verifica que el auto únicamente se refirió al número 4 de la segunda disposición reformativa del Código Orgánico General de Procesos, que modificó el artículo 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, para determinar la competencia del conjuez en la tramitación de la causa⁴. Al respecto, cabe señalar que la disposición final segunda del Código Orgánico General de Procesos estableció que, a diferencia de la mayoría de sus normas, las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial regían inmediatamente, es decir, a partir de su publicación en el registro oficial⁵.

22. Lo más importante, sin embargo, es que el juicio de admisibilidad del recurso propiamente dicho se realizó en función de la Ley de Casación. Específicamente, el texto citado en el párr. 20 *supra* aplica los artículos 3, 5 y 6 de la Ley de Casación. Además, no se evidencia que en el auto conste una inhibición para tramitar el recurso, sino, al contrario, se constata que se emitió un pronunciamiento sobre la inadmisibilidad del recurso por errores en su fundamentación.

23. En consecuencia, la Corte no advierte que la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se haya producido.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del Ministerio de Gobierno, en su garantía de la motivación, por cuanto no habría esgrimido razones que fundamenten la decisión de inadmitir su recurso de casación?

⁴ “SEGUNDA.- Refórmense en el Código Orgánico de la Función Judicial, las siguientes disposiciones: [...]”

4. Sustitúyase el numeral 2 del artículo 201 por el siguiente:

‘2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho’”.

⁵ “SEGUNDA.- El Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley”.

24. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la siguiente forma: “[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”⁶.

25. La entidad accionante asevera que el auto impugnado vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no habría fundamentado su decisión.

26. Al respecto, se verifica que, en el recurso de casación, se invocó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y se alegó que la sentencia recurrida no habría aplicado los artículos: 68 y 92 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, 3 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

27. Por su parte, el auto impugnado, conforme a la cita constante en el párrafo 20 *supra*, atendió las alegaciones del recurso y consideró que su fundamentación era insuficiente, específicamente porque: no habría expresado las razones para imputar la alegada falta de aplicación de normas jurídicas; tampoco habría analizado si las normas invocadas constituían o no una proposición jurídica completa; y solo se había limitado a relatar las actuaciones procesales y las razones determinantes de la sentencia recurrida. En consecuencia, no se advierte el incumplimiento de los elementos mínimos detallados en el párrafo 24 *supra*, entre ellos, la enunciación de las normas jurídicas aplicables (artículos 3, 5 y 6 de la Ley de Casación) y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (como se observa de la cita realizada en el párr. 20 *supra*).

28. En definitiva, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación alegada por la entidad accionante.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la defensa del Ministerio de Gobierno por cuanto habría impedido que el fondo de su recurso sea conocido por un tribunal de casación?

29. El derecho a la defensa se encuentra previsto en la Constitución de la siguiente forma:

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 a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

30. La entidad accionante controvierte la decisión impugnada porque considera que con la inadmisión de su recurso se impidió que sus alegaciones de fondo sean consideradas

⁶ Constitución, artículo 76.7.l

por un tribunal de casación, mediante una audiencia en la que pueda discutirse materialmente sus pretensiones.

31. Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación. Por lo tanto, únicamente el recurso de casación que supere la fase de admisibilidad permite valorar sus pretensiones y alegaciones y emitir un pronunciamiento sobre las mismas. Este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la defensa pues, si no, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería radicalmente ilegítima. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado, en los siguientes términos: “[...] *la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa*”⁷.

32. En virtud de lo expuesto, se descarta la alegada vulneración del derecho a la defensa de la entidad accionante.

V. 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 las pretensiones de la acción extraordinaria de protección N° 323-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase 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 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 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1864-13-EP/19, párrafo 26.