

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 2646-18-EP

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

SENTENCIA 2646-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección, en tanto considera que los jueces de casación no vulneraron el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, cuando aceptaron el recurso de casación y emitieron una sentencia de mérito que declaró sin lugar la demanda por falta de legítimo contradictor.

1. Antecedentes

1. El 2 de octubre de 2018, Vanessa Mabel Cevallos Gavilanes presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 3 de septiembre de 2018 signada con el número 2646-18-EP en un proceso contencioso administrativo, cuyos antecedentes se narran a continuación.¹
2. El 22 de mayo de 2012, Vanessa Mabel Cevallos Gavilanes (“**accionante**”) presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 2 con sede en la ciudad de Guayaquil (“**Tribunal Distrital**”), en contra de los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura, por haber sido destituida de su cargo de jueza primera de la Niñez y Adolescencia de El Oro. El proceso judicial fue signado con el número 09801-2012-0420.²

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Ávila Santamaría, mediante auto de 20 de junio de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Luego de la renovación parcial de la Corte del año 2022, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, en providencia de 12 de abril de 2023 avocó conocimiento y dispuso que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo.

² El Consejo de la Judicatura resolvió destituir a la jueza Vanessa Mabel Cevallos Gavilanes por haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, cuando sustanció la acción de protección signada con el número de causa 0978-2009, al haber infringido el artículo 19 de la LOGJCC y ordenar realizar la reparación económica y pagos individuales a los jubilados accionantes, de forma directa, sin remitir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El 23 de enero de 2013, el director nacional de asesoría jurídica del Consejo de la Judicatura y delegado del director general dio contestación a la demanda alegando la excepción de falta de legítimo contradictor porque la demanda no estuvo dirigida al representante legal del Consejo de la Judicatura.

3. El 28 de julio de 2015, el Tribunal Distrital dictó la sentencia acogiendo la excepción de ilegitimidad de personería pasiva y declaró sin lugar la demanda. La accionante presentó un recurso de aclaración que fue negado mediante auto de 20 de agosto de 2015. El 27 de agosto de 2015, la accionante interpuso un recurso de casación que fue signado con el No. 17741-2015-1231.
4. El 3 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”) emitió una sentencia de mayoría en la cual aceptó el recurso de casación, y emitió sentencia de mérito por la que se declaró sin lugar la demanda por falta de legítimo contradictor.³

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Argumentos de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la accionante

6. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art.75) y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (art. 76.7.a) y, consecuentemente, solicita que se deje sin efecto la decisión impugnada.
7. Alega que la Sala de la Corte Nacional violentó su derecho a la tutela judicial efectiva: “al desconocer toda las pruebas fundamentales que constan en el proceso para demostrar mis aseveraciones y se remiten tan solo a evidenciar una falta de formalidad para sacrificar la justicia”.⁴

³ En la sentencia de Casación, la Sala de la Corte Nacional casa la sentencia en tanto, en la contestación de la demanda, el Consejo de la Judicatura alegó la excepción de falta de legítimo contradictor, y aun cuando el Tribunal la analiza y la diferencia de la ilegitimidad de personería pasiva, acepta la excepción de ilegitimidad de personería pasiva sin que haya sido un asunto sometido a la controversia.

⁴ La accionante demandó a los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura, y no al Director General, quien funge como representante legal de la institución según el artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial.

8. Sobre el derecho a la defensa, dice que la Sala de la Corte Nacional declaró la ilegitimidad de personería cuando esta era improcedente y no consideró los argumentos ni las pruebas que presentó para sustentar que el Consejo de la Judicatura había vulnerado sus derechos constitucionales en la sustanciación del procedimiento disciplinario que se instauró en su contra.
9. Aduce que el director general del Consejo de la Judicatura actuó dentro del proceso a través de su delegado, el director nacional de asesoría jurídica, y que al contestar la demanda ejerció el derecho a la defensa, contradicción, impugnación y todos los principios propios del debido proceso.

B. Contestación de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia

10. Con oficio S/N de 14 de abril de 2023, los jueces nacionales Patricio Secaira, Milton Velásquez y Fabián Racines informaron que la sentencia:

[...] se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento la jueza y los jueces nacionales, que la suscribieron doctores Pablo Tinajero Delgado (ponente), Álvaro Ojeda Hidalgo, y; la Ab. Cynthia Guerrero, por los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación, por lo que ésta será tenida como informe suficiente.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

11. En torno al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa (76.7.a), la accionante alega que, en su sentencia de mérito, la Sala de la Corte Nacional de Justicia no habría considerado sus pruebas, sino que habría desechado la demanda únicamente con base en una presunta falta de legítimo contradictor que, según su criterio, sería improcedente.⁵ Las autoridades judiciales accionadas manifiestan que la sentencia impugnada está debidamente motivada, y que los fundamentos de su decisión constan en el texto.
12. En relación con los cargos relativos la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), la accionante no formula un cargo autónomo ni completo, sino que reitera lo señalado sobre el derecho a la defensa. Por ello, la Corte Constitucional no analizará dicho derecho.

⁵ Si bien los jueces de casación en sentencia de mayoría resuelven casar la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, lo hacen para corregir la razón del rechazo, esto es, cambiar la figura de la ilegitimidad de personería pasiva por la de la falta de legítimo contradictor.

13. A partir de los cargos de la presente acción extraordinaria de protección, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por la Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por cuanto desechó la demanda debido a la falta de legítimo contradictor y por no haber analizado las pruebas de la accionante?

14. En el siguiente apartado, la Corte verificará que la sentencia de mérito impugnada no violentó el derecho a la defensa de la accionante porque, al considerar que se configuró la falta de legítimo contradictor, los jueces de la Sala de la Corte Nacional no podían entrar a conocer el fondo de la misma. En este sentido, se sostendrá que los juzgadores no vulneraron el derecho a la defensa de las partes al no conocer el fondo de la demanda, por haber llegado a determinar previamente la negligencia de la parte procesal en identificar al legítimo contradictor de su demanda.
15. Respecto al derecho a la defensa, la Constitución dispone: “7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
16. Este Organismo ha determinado que:

[...] Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.⁶

17. En este extremo, y dada la temporalidad de la causa, la norma adjetiva aplicable era el Código de Procedimiento Civil, que si bien no enlistaba expresamente a la falta de legítimo contradictor entre las excepciones perentorias ni dilatorias (arts. 100 y 101), si preveía que las excepciones se resolvían en sentencia (art. 106). Sobre esta excepción, la Corte Nacional de Justicia ha señalado de forma reiterada que la falta de legitimación impide al juzgador emitir una sentencia de fondo porque no se habría configurado la relación jurídica procesal.⁷

⁶ CCE, sentencia 2035-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 31; sentencia 785-17-EP/22, 1 de junio de 2022, párr. 25.

⁷ Sobre el tema, véase la Resolución 79-2003 de la ex Corte Suprema de Justicia, publicada en el R.O. 87, 22 de mayo del 2003; Resolución de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil 139-2000, publicada en el R.O.

18. En un sentido similar, la Corte Constitucional señaló que la legitimación pasiva se configura en la persona contra quien se reclama una pretensión que sea a quien en derecho le corresponde cumplir con tal obligación. De ahí que:

[1]la figura del legítimo contradictor o legitimación *ad causam* es relevante, pues en base a ella el juez podrá resolver si existe o no una relación jurídica sustancial entre las partes con relación a la demanda planteada; caso contrario, de no existir dentro del proceso legítimo contradictor o legitimación *ad causam*, se generaría una situación en la que los derechos, materia de la controversia, de quien debería ser parte procesal en una causa podrían resultar claramente vulnerados, y en consecuencia se generaría una afectación a los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer las garantías que la Constitución reconoce.⁸

19. De la revisión de la sentencia impugnada se advierte que los jueces de la Sala de la Corte Nacional pusieron un punto de orden a su accionar, al decretar que:

Entre las excepciones planteadas por el recurrente se encuentra la de falta de legítimo contradictor, siendo necesario analizarla en primer lugar, ya que se trata de una solemnidad sustancial, que en caso de demostrarse su falta de cumplimiento, daría lugar a que no se conozca el fondo del asunto, caso contrario, el tribunal se pronunciaría sobre el resto de excepciones propuestas.

20. En la especie, la Corte constata que: (i) en la contestación a la demanda, el Consejo de la Judicatura planteó expresamente la excepción de falta de legítimo contradictor; (ii) que la excepción fue acogida y resuelta por el Tribunal Distrital bajo la figura de ilegitimidad de personería pasiva, en la primera instancia; (iii) que los jueces de la Sala de la Corte Nacional casaron la sentencia y emitieron una de mérito para corregir la figura por la que se rechazó la demanda, acogiendo la excepción bajo la figura de falta de legítimo contradictor, como fue planteada por el Consejo de la Judicatura; y, (iv) que ni el Tribunal Distrital ni la Sala de la Corte Nacional resolvieron el fondo de la controversia, tanto en lo que respecta a las pretensiones de la demanda como a las excepciones adicionales planteadas en la contestación a la demanda.

21. Siendo entonces que los jueces de la Sala de la Corte Nacional se declararon impedidos de pronunciarse sobre el fondo del asunto jurídico sometido a su conocimiento en tanto no se había demandado a quien era el legitimado pasivo para comparecer en el proceso, y que en la parte resolutive de la sentencia de mérito

65 de 26 de abril de 2000; Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, sentencia de 27 de agosto de 2012, causa 294-2012SDP; Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, sentencia 26 de febrero de 2014, causa 43-2012; Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, sentencia de 17 de noviembre de 2017, causa 0200-2012.

⁸ CCE, sentencia 118-14-SEP-CC, caso 0982-11-EP, 6 de agosto de 2014; sentencia 099-15-SEP-CC, caso 1109-11-EP de 31 de marzo de 2015.

declararon sin lugar la demanda, resulta en obviedad que los jueces no hayan atendido la pretensión de la accionante, y que dicha conducta judicial surge como consecuencia de la negligencia de la hoy accionante al omitir la identificación del legítimo contradictor de su demanda y, por lo tanto, no vulnera su derecho a la defensa.

22. De otra parte, la Corte observa que, a la fecha en que se sustanció la causa en la vía ordinaria se encontraba vigente el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil que enuncia taxativamente las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias, en cuyo numeral 3 se encuentra la legitimidad de personería, por lo que la falta de legítimo contradictor no sería un mero formalismo sino de una cuestión sustancial para entablar la litis, particularidad conocida por la accionante por tratarse de una ex juzgadora; por ello, la Sala de la Corte Nacional determinó que por la negligencia de su defensa técnica en la proposición de la demanda sobre este punto no pudo prosperar la misma.
23. En síntesis, la Sala de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa (art. 76.7.a de la CRE) de la accionante porque habría prevenido la existencia de la excepción de falta de legítimo contradictor, cuyo efecto es que no se entabla la relación jurídica procesal entre el legitimado activo y pasivo, y, por tanto, no estaba habilitada a analizar el fondo del recurso de casación, ni otros asuntos del proceso, entre los que incluye la valoración de elementos probatorios.

5. 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 2646-18-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL