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

CASO No. 316-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado contra el auto de inadmisión de casación, dictado el 8 de enero de 2016 por la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación Nº. 17741-2014-0840. Se concluye que la autoridad judicial violó el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 25 de octubre de 2012, la señora Guillermina Suing Ureña inició un juicio de excepciones a la coactiva contra la Contraloría General del Estado para que se declare la nulidad del auto de pago y el procedimiento coactivo instaurado en su contra por el cobro de USD 1 273.87. Alegó las excepciones de incompetencia del funcionario ejecutor, inexistencia de la obligación y extinción total de la obligación por haber caducado la facultad de control de la Contraloría General del Estado.[1]

2. El 30 de octubre de 2014, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nº. 5 de Loja y Zamora Chinchipe aceptó la demanda por inexistencia de la obligación y declaró la nulidad del auto de pago, así como del procedimiento coactivo. Contra esta decisión, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación. Este fue inadmitido el 8 de enero de 2016 por la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; y, el 26 de enero de 2016, dicha conjueza negó la aclaración y ampliación interpuesta por la Contraloría General del Estado contra el auto de inadmisión.[2]

3. El 18 de febrero de 2016, el doctor Pablo Celi de la Torre, en calidad de Contralor General del Estado subrogante, presentó la acción extraordinaria de protección que

[1] El expediente de instancia del juicio de excepciones a la coactiva fue signado con el número 11802-2013-0365.
[2] El expediente de casación fue signado con el número 17741-2014-0840.

nos ocupa contra el auto de 8 de enero de 2016. Esta acción fue admitida el 3 de mayo de 2016 y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 25 de mayo de 2016 a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.

4. Una vez que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, se sorteó la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez dentro de la sesión del Pleno de este Organismo efectuada el 12 de noviembre de 2019.

5. El 19 de noviembre de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

6. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y el artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

7. En su demanda, el accionante alegó la violación de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía a la motivación jurídica. Fundamentó la vulneración de estos tres derechos en que, dentro de la fase de admisibilidad de la casación, se realizaron consideraciones de fondo que correspondían a la etapa de sustanciación del recurso. Al respecto, el accionante señaló:

> *La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su auto de admisión, no verifica la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación del procedimiento, de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación, sino mas bien, analiza su procedencia, a través del análisis de los fundamentos en los que se sustenta dicho recurso, como es el caso de la motivación, elementos de fondo que corresponden ser dilucidados en la resolución.*

8. Adicionalmente, el accionante indicó que la conjueza violó el derecho a la seguridad jurídica porque no aplicó el principio *iura novit curia* para corregir la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación -invocada por Contraloría General del Estado en su recurso de casación en relación con un supuesto vicio extrapetita- por la causal tercera.

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: comunicación@cce.gob.ec

9. Por lo expuesto en su demanda, el accionante solicitó que esta Corte declare la violación de los derechos constitucionales alegados y deje sin efecto el auto impugnado.

3.2. De la parte accionada

10. El 26 de noviembre de 2020, la Dra. Daniella Camacho Herold en calidad de Jueza Nacional, presentó informe motivado solicitando que se rechace la acción extraordinaria de protección; alegando en lo principal, que se han cumplido con las reglas procesales relativas al recurso de casación y que no se ha transgredido el debido proceso, la seguridad jurídica ni la tutela judicial efectiva. Enfatiza que se analizó de forma detallada el recurso de casación presentado en los términos establecidos en la Ley y dada su naturaleza extraordinaria y sumamente técnica, fue inadmitido por falta de fundamentación.

IV. Análisis

11. En el presente caso, el cargo principal del accionante es que la conjueza de la Corte Nacional de Justicia realizó consideraciones de fondo dentro de la fase de admisibilidad de la casación. Bajo este mismo cargo, el accionante fundamentó la violación de tres derechos constitucionales: tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación. En vista que se constata que las alegaciones del accionante se relacionan a la dimensión procesal de dichos derechos, esta Corte se pronunciará sobre la demanda presentada conforme a la sentencia No. 838-12-EP/19.

12. Si bien dichos derechos están interrelacionados, esta Corte considera que la alegación del accionante debe abordarse desde el derecho a la seguridad jurídica. Esto se debe a que la Corte ya ha establecido que, en la etapa de admisibilidad de la casación, el derecho a la seguridad jurídica del recurrente se viola cuando los conjueces no se limitan a la verificación del cumplimiento de requisitos formales establecidos para la interposición de un recurso de casación y se extralimitan a realizar un análisis de fondo, que constituye un ejercicio reservado para los jueces nacionales mediante sentencia. Los administrados, al interponer un recurso de casación, aspiran que se observe la normativa pertinente durante la fase de admisibilidad, esto es, tener certeza que se resolverá en esta fase.[3]

13. Entonces, a efectos de determinar si en este caso existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución como aquel que "*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*", corresponde verificar si la conjueza de la Corte Nacional de Justicia se excedió en el análisis de admisibilidad del recurso de casación de la Contraloría General del

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1657-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 28-30; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1516-14-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 25.

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: comunicación@cce.gob.ec

Estado. Para el efecto, primero es necesario revisar el contenido del auto de inadmisión de 8 de enero de 2016.

14. El auto de inadmisión está comprendido por seis considerandos: (i) en el **primero**, la conjueza declaró su competencia en función de los artículos 182 de la Constitución, 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial y la resolución Nº. 6-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia; (ii) en el **segundo**, se revisa la oportunidad del recurso conforme al artículo 5 de la Ley de Casación; (iii) en el **tercero**, se determina que el recurso cumplió con indicar la sentencia recurrida, individualizar el proceso y las partes procesales, así como con señalar las normas que se consideraban infringidas, según el artículo 6 de la Ley de Casación; (iv) en el **cuarto**, se inadmite la causal de error *in procedendo* porque la Contraloría General del Estado solo mencionó la norma que estimaba infringida pero no señaló el sentido o alcance erróneo que le dio el juzgador al momento de interpretarla y aplicarla al caso concreto, ni cuál era el correcto alcance o efecto que le debió dar, conforme lo exige la jurisprudencia de esa Corte; (v) en el **quinto**, se inadmite la causal de falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba porque la Contraloría General del Estado no identificó las pruebas que consideraba que no fueron valoradas, ni identificó el precepto aplicable a la valoración de la prueba que presuntamente fue violentado; y, (vi) en el **sexto**, se analiza la causal quinta de casación y se la inadmite por el siguiente motivo:

> *SEXTO: En cuanto a la causal quinta alegada por el recurrente por cuanto considera no contiene los requisitos exigidos por la ley; en este sentido este numeral señala dos vicios del fallo que pueden dar lugar a que sea casado: a) que la resolución impugnada no contenga los requisitos que exige la ley; son omisiones que la afectan en cuanto acto escrito, o sea a su estructura formal, como el que se omita la identificación de las personas a quienes el fallo se refiere, o la enunciación de las pretensiones, o la motivación en los hechos y en el derecho (que habitualmente se consignan en los considerandos), o la parte resolutiva, o el lugar, la fecha y la firma de quien la expide; y, b) que en la parte dispositiva se adopten disposiciones contradictorias o incompatibles. Del recurso interpuesto aparece la alegación de que la sentencia recurrida carece de los requisitos exigidos por la ley,* ***más del análisis de la sentencia recurrida se puede observar que existe la suficiente motivación, es decir análisis de prueba aportada, principios jurídicos y normativa constitucional; y, todo el análisis realizado conduce a la decisión que ha adoptado el tribunal frente al presente proceso*** (énfasis añadido).

15. De la revisión del auto impugnado, se evidencia que en el considerando sexto la conjueza no se limitó a identificar las inconsistencias del recurso, ni a contrastar el cargo de la Contraloría General del Estado (un supuesto vicio en la motivación de la sentencia recurrida) con la causal invocada (quinta), sino que en fase de admisibilidad entró a analizar la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo y concluyó que esta se encontraba debidamente motivada. Es decir, la conjueza efectuó consideraciones que estaban reservadas a los jueces nacionales y, por tanto, se excedió en su análisis, que debía constreñirse a los requisitos formales del

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: comunicación@cce.gob.ec

recurso. Cabe indicar que, por regla general, la Corte Constitucional es deferente con la interpretación que la Corte Nacional de Justicia otorga a lo que significa efectuar un análisis de los "*requisitos formales del recurso*". Sin embargo, cuando las y los conjueces, al emitir el juzgamiento sobre la admisibilidad del recurso exceden el universo fáctico permitido para esta fase, y dejan de analizar el escrito del recurso para pasar a examinar la providencia impugnada, incurren en la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica.

16. Finalmente, con relación a la alegación sintetizada en el párrafo 8 *supra*, se considera que no tiene asidero dado que el principio de *iura novit curia* es aplicable en procesos ordinarios cuando existen omisiones sobre puntos de derecho, pero no autoriza a los jueces a ir mas allá del petitorio o pedido de las partes, conforme lo establecido en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial.

17. Por lo expuesto, esta Corte concluye que se vulneró el derecho de la Contraloría General del Estado a la seguridad jurídica principalmente por las razones señaladas en párrafos 12-15 *supra*, y se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

i. **Declarar** la violación del derecho de la Contraloría General del Estado a la seguridad jurídica en el auto de 8 de enero de 2016, dictado por la correspondiente conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación Nº. 17741-2014-0840.

ii. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **Nº. 316-16-EP**.

iii. **Dejar sin efecto** el auto de 8 de enero de 2016.

iv. **Disponer** que, después del sorteo correspondiente, otro conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado.

v. Notifíquese y cúmplase. -

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.03.08 09:12:02 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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: comunicación@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 24 de febrero de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. 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: comunicación@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 316-16-EP/21

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

1. En relación con la Sentencia N°. 316-16-EP/21, de ponencia de la jueza Teresa Nuques Martínez, me permito disentir con el voto de mayoría por no estar de acuerdo con algunos razonamientos de la sentencia y con la decisión, de acuerdo con los argumentos que expongo a continuación.

2. Este caso tiene origen en un juicio de excepciones contra la Contraloría General del Estado ("CGE") para que se declare la nulidad del auto de pago y del procedimiento coactivo instaurado en contra una persona particular por el cobro de USD 1.273,87.

3. En octubre de 2014, una Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo aceptó la demanda por inexistencia de la obligación y declaró la nulidad del auto de pago, así como del procedimiento coactivo. Contra esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación. En enero de 2016, el recurso de casación fue inadmitido por una conjueza de la Corte Nacional de Justicia. Contra los jueces que emitieron este auto, se presentó acción extraordinaria de protección.

4. La sentencia de mayoría reconoce que el auto de inadmisión de la jueza de casación motiva la inadmisión en tres causales, solo en una de ellas se argumenta que se ha vulnerado los derechos constitucionales. La Corte sostuvo que "*la conjueza efectuó consideraciones que estaban reservadas a los jueces nacionales y, por tanto, se excedió en su análisis, que debía constreñirse a los requisitos formales del recurso... cuando las y los conjueces, al emitir el juzgamiento sobre la admisibilidad del recurso exceden el universo fáctico permitido para esta fase, y dejan de analizar el escrito del recurso para pasar a examinar la providencia impugnada, incurren en la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica.*"

5. La Corte Constitucional, en múltiples sentencias y desde hace tiempo ya, ha reafirmado *la ratio* enunciada en el párrafo anterior. Discrepo con este criterio por varias razones: i) la especificidad del recurso de casación; ii) las competencias de la Corte Nacional; iii) la relevancia constitucional; iv) el rol de la Corte Constitucional.

6. En cuanto a la naturaleza del recurso de casación, la Corte ha establecido que "*es un recurso extraordinario, rígido, que debe cumplir con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada. Si no se observan los requisitos para plantear este recurso, se lo puede inadmitir y esa no es una razón para que se viole la tutela judicial efectiva*."[1] De esta doctrina constitucional se desprende que no existe un

[1] Corte Constitucional, sentencia No. 923-13-EP/19, párrafo 36.

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: comunicación@cce.gob.ec

derecho a acceder al recurso de casación, como sucede con otros recursos como la apelación, y que tiene que satisfacerse requisitos que hacen que, para su acceso, se tenga una puerta pesada: la admisibilidad. El contenido de las causales de admisión, los procedimientos para su determinación, la consolidación de prácticas para su tratamiento son cuestiones que dependen de quienes integran la Corte Nacional. En esta evolución de la casación, la Corte Constitucional no debería interferir.

7. La Corte Nacional tiene competencia exclusiva para conocer el recurso de casación.[2] Esta competencia exclusiva presupone que quienes conocen el recurso tienen conocimientos especializados en materia de casación. La experticia, que tiene como base el conocimiento y la experiencia, se va desarrollando en el ejercicio de la jurisdicción. En este sentido, no corresponde a la Corte Constitucional –que no tiene necesariamente esa experticia en este recurso de la justicia ordinaria como tampoco tiene competencia constitucional para conocer la casación- determinar el contenido de las causales ni los procedimientos que asume la Corte Nacional para admitir los recursos de casación que les presentan.

8. La gran mayoría de causas que conoce la Corte Constitucional (en más de un 70%) provienen de la acción extraordinaria de protección. El resto de causas, como las sentencias que provienen por revisión o por acción de inconstitucionalidad, resultan ser marginales. La acción extraordinaria de protección, a diferencia del resto de acciones constitucionales, tienen un largo trajinar en la justicia ordinaria. Las causas han tenido su tratamiento por jueces especializados en lo contencioso administrativo, civil, familia, laboral y más áreas, muchas veces en dos instancias y en tantas otras en casación. Es decir, las causas tuvieron, en general, una tutela jurisdiccional ordinaria. El órgano de cierre de esas causas tiene que ser naturalmente la Corte Nacional. Como regla general, por todas estas razones, esas causas no tienen relevancia constitucional.

9. La Corte debe llegar a invertir esta situación. La regla general debe ser que la Corte Constitucional conozca las acciones que no tienen vía ordinaria, y la excepción debe ser conocer, cuando hay graves y notorias violaciones de la justicia ordinaria, las acciones extraordinarias de protección.

10. La Corte Constitucional debe tener claramente el rol de constitucionalizar el derecho ecuatoriano. Si bien puede ocurrir que la justicia ordinaria provoque violaciones de derechos y que la constitucionalización del derecho implique que la Corte, excepcionalmente, corrija prácticas notoriamente inconstitucionales, no debe ser ese su rol principal.

11. No dudo que podrían existir errores en la tramitación del recurso de casación y en la interpretación del contenido de las causales de admisión. Un error en la concepción del derecho o en la práctica procesal no es sinónimo de violación de derechos. En el caso se afirma que, por una frase, el juez de admisibilidad valoró la prueba. Si se borraba esa frase, solo si se borraba esa frase, no se hubiese violado derecho alguno. Por

[2] Constitución, artículo 184 (1).

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: comunicación@cce.gob.ec

otro lado, muchas veces para apreciar si lo que se afirma en una demanda tiene sustento procesal, un juez o jueza puede mirar el expediente. Esto no significa conocer el fondo del asunto sino simplemente confirmar el incumplimiento de requisitos para admitir el caso. Finalmente, en el caso se produjo la inadmisión por otras causales. Si se omitía el detalle que provocó la declaración de violación, el auto hubiese sido constitucional. No solo que estamos ante un caso irrelevante constitucionalmente sino también ante cuestión procesal que no afecta al fondo de la decisión.

12. La Corte debe ser lo más deferente posible a la evolución y al desarrollo del recurso de casación por parte de la Corte Nacional, que tiene competencia exclusiva para conocerlo y resolverlo. Considero que la Corte debe superar los precedentes que, desde mi criterio, han sido una intromisión innecesaria en las especificidades del recurso de casación y han impedido que la Corte desarrolle otras competencias relevantes.

13. Por todas estas consideraciones no estoy de acuerdo con los argumentos ni con la decisión de la sentencia aprobada por la Corte.

RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA

Firmado digitalmente por RAMIRO FERNANDO AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.03.08 10:21:52 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 316-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2021, mediante correo electrónico a las 08:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. 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: comunicación@cce.gob.ec