

Quito, D.M., 12 de abril de 2023

CASO No. 825-18-EP

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

SENTENCIA No. 825-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que dictó la sentencia de casación de 9 de enero de 2018, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de enero de 2008, Guillermo Antonio Quezada Terán, representante legal de la compañía de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Machala TRIPLEORO CEM (Tripleoro), presentó una acción de ejecución de silencio administrativo positivo en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pasaje (GAD de Pasaje). En su demanda, solicitó la ejecución del silencio administrativo positivo en contra del reclamo administrativo realizado por valores adeudados, correspondientes a la prestación del servicio de agua potable a favor del GAD de Pasaje¹.
2. El 16 de julio de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (Tribunal Distrital) aceptó la demanda y ordenó el pago de los valores adeudados. El GAD de Pasaje interpuso recurso de aclaración y ampliación.
3. El 7 de agosto de 2015, el Tribunal Distrital negó los recursos interpuestos. El GAD de Pasaje interpuso un recurso extraordinario de casación.
4. El 9 de enero de 2018, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (Sala) aceptó el recurso de casación, casó la sentencia recurrida y desechó la demanda presentada por Tripleoro². Tripleoro interpuso recursos de aclaración y ampliación.
5. El 19 de febrero de 2018, la Sala negó los recursos de aclaración y ampliación.

¹ En primera instancia el proceso fue signado con el No. 09801-2008-0014. El actor alegó que, el 23 de abril de 2007 presentó un reclamo administrativo ante el GAD de Pasaje, en el que solicitó el pago de los valores adeudados hasta ese momento, correspondiente a USD 868.515,67, sin que haya existido respuesta a su reclamo.

² En casación el proceso fue signado con el No. 17741-2015-1181.

6. El 14 de marzo de 2018, Carla Beatriz Montero Martínez, liquidadora de la compañía Tripleoro (compañía accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de enero de 2018.
7. El 17 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, 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 25 de octubre de 2022 y solicitó informe de descargo a la Sala.
9. El 23 de enero de 2023, la Sala presentó su informe de descargo.

II. Competencia

10. 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 de la República del Ecuador (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la compañía accionante

11. La compañía accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), y la tutela judicial efectiva (art. 76 CRE).
12. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 9 de enero de 2018, la compañía accionante expresa los siguientes cargos:
 - 12.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, arguye que la Sala se extralimitó en la resolución del recurso de casación, por cuanto el análisis *“no lo hace en base a ninguna de las causales establecidas en la ley de la materia [...] al valorar la prueba actuada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de única instancia, y además, el único competente para realizar el ejercicio de valoración probatoria, al ampliar su análisis a documentos que obran del expediente y no limitar su ejercicio de control de legalidad a la sentencia”*³.
 - 12.2. Sobre la garantía de la motivación, menciona que la sentencia impugnada, *“si bien enuncia las normas de la competencia, confunde la naturaleza del recurso de casación, con una instancia adicional, al valorar la prueba actuada ante el tribunal de instancia y luego de darle valor probatorio a las facturas [...] ejercicio que no habría sido posible sin valorar la prueba, con*

³ Demanda de acción extraordinaria de protección. cuerpo II, fojas 66-67.

*lo cual desnaturaliza el recurso de casación, rebasando así, los límites establecidos por la Corte Constitucional para el examen de casación [...]*⁴.

12.3. Sobre la tutela judicial efectiva, alega en general que *“los jueces analizan la prueba que consta en el proceso, y realizan un nuevo ejercicio probatorio, apartándose de las causales alegadas y de los cargos admitidos. Esto genera una grave afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, toda vez que los jueces nacionales utilizan premisas erróneas para llegar a su conclusión”*.

13. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión impugnada y que, mediante sorteo, se disponga que otra Sala resuelva el recurso de casación.

B. De la parte accionada

14. El órgano jurisdiccional accionado, en su informe, detalló los razonamientos realizados en la sentencia y concluyó que: *“se casó la sentencia del tribunal a quo, en virtud de que esta consideró de manera errónea que la figura del silencio administrativo positivo sirve para ordenar que se cancelen deudas como la que se configura en el presente caso, especialmente cuando en la demanda no se especifica de manera clara cuáles son esos montos”*.⁵

IV. Planteamiento del problema jurídico

15. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁶.

16. En relación con los cargos resumidos en los párrafos 12.1 y 12.2 *supra*, la compañía accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía a la motivación, porque la Sala habría desnaturalizado el recurso de casación al valorar nuevamente la prueba para arribar a su decisión. La Corte ha establecido que, para el tratamiento más adecuado de las circunstancias relacionadas con la extralimitación en la admisión del recurso de casación y para evitar la redundancia argumentativa, se responderán estos cargos a través de la garantía del cumplimiento de

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección. Expediente físico causa No. 17741-2015-1181, cuerpo II, fojas 71.

⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, oficio No. DMV-05-2023 de 23 de enero de 2023.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica).

normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE)⁷ y, en consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría extralimitado al valorar la prueba en la sentencia impugnada?**

17. En relación con el cargo resumido en el párrafo 12.3 *supra*, la compañía accionante a través de la tutela judicial efectiva, alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y la motivación, sin exponer un argumento claro y completo sobre cómo o qué actuación de los jueces habría vulnerado dichos derechos. Más bien se evidencia que la compañía accionante busca la corrección de las premisas de la sentencia impugnada, cuestión que es ajena a esta garantía de acción extraordinaria de protección.

V. Resolución del problema jurídico

¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría extralimitado al valorar la prueba en la sentencia impugnada?

18. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.
19. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las *garantías impropias* no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁸
20. La compañía accionante alega, en lo principal, que existe una extralimitación en el ejercicio jurisdiccional de la Sala, por cuanto valoró la prueba al momento de sustanciar el recurso de casación, lo cual está vedado en esta etapa procesal.
21. Este Organismo, para determinar si la Sala vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por extralimitación, constatará: **(i)** si la decisión impugnada violentó alguna regla de trámite de la etapa de sustanciación del recurso de casación y, consecuentemente, **(ii)** si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio⁹.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 3345-17-EP/22, párrs. 14 y 15.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 27.

⁹ La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. Sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 26 y 30.

22. Respecto al supuesto (i), esta Corte observa que la Sala admitió a trámite el recurso de casación con fundamento en las causales primera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación¹⁰. Respecto de la causal **primera**, en fase de sustanciación, la Sala identificó que la entidad recurrente fundamentó su recurso en los cargos de falta de aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 23 y 82 de la CRE, y errónea interpretación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado.
23. Al respecto, este Organismo observa que la Sala analizó principalmente la causal primera, por el cargo de errónea interpretación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, en relación a la ejecución del silencio administrativo positivo, y determinó que “*para que opere el efecto del silencio administrativo positivo, las peticiones que se realicen a la Administración deben ser lícitas y no contrarias a derecho*”¹¹. Así, especificó:

[L]a certificación mencionada en el segundo inciso del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, es "una" de las formas que tiene el peticionario para demostrar que el silencio administrativo positivo ha operado, pero no es la única; no habiendo obstáculo para que el peticionario recurra a otras formas de comprobación de que tal silencio administrativo positivo ha ocurrido o no, como a una diligencia notarial en tal sentido. Por el principio de eficacia administrativa se debe buscar que los procedimientos logren su finalidad, no pudiendo permitirse que, con una interpretación restrictiva del segundo inciso del artículo 28 de la Ley Modernización del Estado, se pretenda enervar la eficacia de su primer inciso.

24. De este modo, se verifica que la Sala analizó la interpretación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y evidenció el error interpretativo efectuado por parte del tribunal de primera instancia. Con lo afirmado, es posible entender que el órgano jurisdiccional explicó cómo debía entenderse esa norma, concluyendo que:

“[La solicitud realizada por la entidad accionante al GAD de Pasaje] no podía declararse o reconocerse por silencio administrativo positivo en virtud de la naturaleza misma del pedido que deviene en improcedente puesto que según se desprende del expediente el valor que facturaba TRIPLEORO CEM al Municipio de Pasaje, correspondía a un concepto de entrega y distribución de agua potable mediante el sistema de compra-venta de agua en bloque, constituyéndose en un pago de tarifa por tal concepto. Además, se debe acotar que en el reclamo administrativo de 18 de octubre de 2007, el peticionario no establece ningún valor a pagarse, únicamente se refiere a una deuda desde el mes de enero de 2004 en adelante, por lo que una referida deuda genérica no podría entenderse aceptada por efecto del silencio administrativo positivo, como lo ha pretendido el accionante [...] en

¹⁰ Ley de Casación, artículo 3: “CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales:

1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; [...]

4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis;”

¹¹ Ibidem.

consecuencia, y conforme al artículo 16 de la Ley de casación, se desecha la acción [propuesta por la compañía accionante el 24 de enero de 2008] ”¹².

25. Una vez que se aceptó el cargo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, según la regla de trámite del artículo 16 *ibídem*, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia podía expedir una sentencia de mérito. Así, el referido artículo 16 disponía:

*“Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, **por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto**” (énfasis añadido).*

26. Con el fin de aclarar el alcance del artículo 16 citado, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia expidió la Resolución No. 07-2017, en la que estableció:

*“Artículo 2.- [...] en caso de que la Sala de Casación decida casar la sentencia por las causales **primera**, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la ley de casación, los integrantes de la sala deberán dictar una nueva sentencia o auto de mérito en los siguientes términos: 1. Cuando la infracción verse sobre la indebida aplicación, falta de aplicación, o **errónea interpretación de normas de derecho** se dictará sentencia, en mérito de los autos, corrigiendo el error de derecho. [...]” (énfasis añadido).*

27. En la misma resolución, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia explicó el alcance de la expresión “en mérito de los autos”, que contenía el artículo 16 de la Ley de Casación, en los siguientes términos:

*“Artículo 6.- Para efectos de la presente resolución se entenderá que la interpretación legal correcta de la expresión técnica “en mérito de los autos” abarca el análisis de la demanda, contestación, excepciones y la **valoración de la prueba**.” (énfasis añadido).*

28. Ahora bien, este Organismo ha enfatizado que, dada su naturaleza, el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal y riguroso. Por tanto, funciona como un medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de legalidad sin que pueda valorarse prueba al momento en que se analiza la procedencia de los cargos planteados en el recurso de casación¹³. Sin embargo, una vez que se acepta un cargo por las causales primera, tercera, cuarta y quinta de la Ley de Casación, corresponde a la Corte Nacional emitir una sentencia de mérito, y la misma Sala Especializada de Casación debe “*dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorando correctamente la prueba que obra de autos*”¹⁴.

29. En consecuencia, esta Corte verifica que la Sala, en aplicación del artículo 16 de la Ley de Casación en concordancia con la Resolución No. 07-2017, no se extralimitó por haber

¹² Proceso No. 17741-2015-1181. Expediente digital del Sistema Informático de Trámite Judicial (SATJE), página 1.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 2269-17-EP/22, párr. 25.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 525-14-EP/20, párr. 41-42. Del mismo modo, esta línea ha sido mantenida en la sentencia No. 1512-16-EP/21, párr. 37.

valorado la prueba actuada en su sentencia; ya que, como se observa primero se aceptó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, bajo el cargo de errónea interpretación de las normas alegadas como infringidas y, posteriormente, dictó una sentencia de mérito en la que actuó en el ejercicio de su facultad jurisdiccional. Por lo tanto, no se violentó ninguna regla de trámite en la sentencia de casación.

30. Debido a que no se vulneró ninguna regla de trámite, tampoco hubo **(ii)** una afectación al debido proceso que acarree la violación de un precepto constitucional.
31. En consecuencia, en la sentencia impugnada no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

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 No. 825-18-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 12 de abril de 2023. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI