Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

CASO No. 944-18-EP

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

SENTENCIA No. 944-18-EP/23

Tema: La Corte analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las decisiones judiciales emitidas por el conjuez y los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en un recurso de casación, las cuales habrían vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Habiendo verificado que el conjuez ha omitido pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de fallos de triple reiteración en el auto de admisión parcial del recurso de casación, se acepta parcialmente la acción.

I. Antecedentes Procesales

1. El 10 de febrero de 2012, Alba Jeannete Amaguaya Simbaña, en su calidad de gerente general de la compañía Licorjadiom S.A. (en adelante "**la accionante**"), presentó una demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa por ejecución de silencio administrativo contra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador – SENAE[1]

[1] La pretensión de la accionante fue que el SENAE *"[…] pague de inmediato, la suma de cuatrocientos noventa y cinco mil trescientos ochenta y un dólar (sic) de los Estados Unidos de América – USD. 495.381,00 – que es el valor de la petición fundamentada y formulada a dicha institución y que no fue materia de contestación dentro del término legal, pago sobre el cual se configuró el silencio administrativo positivo, con más (sic) intereses de mora correspondientes desde la fecha del vencimiento de la petición principal de 09 de enero de 2012, hasta la fecha en que se efectúe el pago".* El proceso fue identificado con el No. 17802-2012-0147, y posteriormente, por resorteo, fue asignado el No. 17811-2013-1449. El origen de la causa fue la petición que la accionante hizo al SENAE mediante escrito presentado el 16 de diciembre de 2011, de que se le cancele el valor referido, que corresponde al precio de la mercadería, los honorarios profesionales de su abogado patrocinador y un rubro por daño moral, a consecuencia de la incautación y destrucción de 450 cajas de licor que supuestamente no contaban con documentos de nacionalización ni registro sanitario. La incautación fue ejecutada por la Fiscalía de Pichincha en las instalaciones de la compañía Licorjadiom S.A., en el mes de noviembre de 2009. El 14 de julio de 2011, el juez vigésimo de lo penal de Pichincha dictó el auto de sobreseimiento definitivo de la compañía Licorjadiom S.A., señalando "*[…] Con relación a la mercadería, en razón de que esta ha sido destruida, conforme expresa el señor Fiscal Superior, no procede ordenar su devolución o cualquier otro pronunciamiento.*". A decir de la accionante, la respuesta del SENAE contenida en el oficio No. SENAE-DGN-2012-0032-OF le fue notificada el 11 de enero de 2012, es decir, fuera del término de 15 días previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado. En dicho documento, el SENAE manifestó, en lo medular, que: "*[…] Lo dicho guarda relación con el artículo 220 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual expresa que las reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados por servidores estatales o en la prestación de servicios públicos deberá contar con la participación de la Procuraduría General del Estado, para la defensa de sus intereses fiscales. […] Con el fin de no obstaculizar el ejercicio de su derecho de petición y acceso a la justicia, y sin que ello signifique*

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: comunicacion@cce.gob.ec

2. En sentencia de 02 de septiembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito D.M., Provincia de Pichincha (en adelante "**el Tribunal Distrital**") rechazó la demanda.[2]

3. El 08 de septiembre de 2014, la accionante interpuso un recurso de casación por las causales uno y tres del artículo 3 de la Ley de Casación. Mediante auto de 21 de enero de 2016, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante **"el conjuez"**) admitió parcialmente el recurso, únicamente por la causal primera, en los siguientes términos: "*Por las consideraciones expuestas, se admite el recurso de casación propuesto por Alba Jeannete Amaguay Simbaña, por sus propios derechos y en calidad de Gerente y Representante Legal de la Compañía Licorjadiom Sociedad Anónima, Civil y Comercial, exclusivamente por las normas denunciadas al amparo de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación y que se han señalado en el considerando TERCERO de este auto*."[3]

4. El 11 de diciembre de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (en adelante "**la Sala**" o "**jueces de casación"**) emitieron una sentencia en la cual rechazaron el recurso de casación planteado por la Alba Jeannette Amaguaya Simbaña. La accionante interpuso un recurso de ampliación a la sentencia, mismo que fue negado por la Sala mediante auto de 06 de marzo de 2018.

5. El 28 de marzo de 2018, la accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y el auto mencionados en el párrafo anterior. En auto de 06 de noviembre de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda, correspondiendo su conocimiento a la jueza Marien Segura Reascos.

6. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 17 de febrero de 2022, correspondiendo su sustanciación al

---

reconocimiento alguno de los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos por usted, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador hace uso de la atribución que le confiere el artículo 212 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de manera expresa se abstiene de pronunciar resolución sobre la responsabilidad extracontractual solicitada. Consecuentemente, su representada tiene la opción de acudir ante las autoridades correspondientes a ejercer la vía que el citado artículo 212 ibídem confiere.".

[2] En la sentencia, el Tribunal Distrital reflexiona la improcedencia del silencio administrativo, entre otras razones, porque "*la autoridad a quien se dirigió su pedido de indemnización no era la competente para responder por el supuesto daño infligido a la actora*" y "[l]*a actora en su demanda no ha presentado el requisito formal de haber requerido a la autoridad el certificado que indique el vencimiento del término para contestar o la prueba de haberlo requerido ya sea administrativa o judicialmente*".

[3] La causa fue signada con el No. 17741- 2014- 0848. El conjuez admitió el recurso de casación por falta de aplicación de los artículos XVIII y XXXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 66.23 de la Constitución de la República, artículos 2217 y 2214 del Código Civil, artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado e indebida aplicación de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

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: comunicacion@cce.gob.ec

juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó su conocimiento a través de providencia de 20 de diciembre de 2022.

II. Competencia

7. 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 (en adelante, "LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Argumentos de las partes

A. La pretensión de la accionante Alba Jeannete Amaguaya Simbaña y sus fundamentos

8. En su demanda, la accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de los siguientes derechos: propiedad (art. 321 CRE); petición y respuesta motivada (art. 66.23 CRE); debido proceso en la garantía de la defensa (art. 76.7 CRE) y de la motivación (art. 76.7.l CRE); tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); y seguridad jurídica (art. 82 CRE). Su pretensión es que se declare sin valor ni efecto jurídico alguno las decisiones judiciales impugnadas, y que como medida de reparación integral se ordene al SENAE que se le pague inmediatamente el valor de la indemnización solicitada el 14 de diciembre de 2011, por haber operado de pleno derecho los efectos del silencio administrativo positivo, condenándole también al pago de costas.

9. Sobre el derecho a la propiedad, transcribe el artículo 321 de la Constitución de la República, cita el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y señala:

> "*...en la sentencia que impugnamos con esta nuestra acción se defiende los hechos insólitos y confiscatorios cometridos (sic) por la entidad accionada, la SENAE (sic), cuando, en forma arbitraria, ilegal, ilegítima, inconstitucional, y antihumana, nos confiscó por la fuerza y en abuso inaudito de poder dictatorial, nuestra mercadería legal y legítimamente adquirida, apropiándose de ella, y no devolviéndonos jamás, a pesar del sobreseimiento definitivo en el ámbito penal, con el cual se reconoció la legítima propiedad nuestra, adquirida a base de nuestro esfuerzo y trabajo*".

10. En cuanto al derecho de petición y respuesta motivada, cita el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, transcribe el artículo 66.23 de la Constitución de la República, y señala:

> "*la (sic) SENAE (...) se abstiene de pronunciar resolución sobre responsabilidad extracontractual, esto es, sobre lo que fue materia de nuestra petición que la formulamos en fecha 14 de diciembre de 2011, lo cual implica un reconocimiento inclusive expreso de que no formula respuesta sobre nuestra petición concreta, guardando silencio sobre*

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: comunicacion@cce.gob.ec

> *ella, lo que jurídicamente implica el reconocimiento de nuestros derechos al haberse negado a responder sobre nuestra petición, contraviniendo la Constitución de la República y la ley (…) la SENTENCIA (…) viola y vulnera nuestro derecho humano y constitucional de petición y de respuesta, al no haber valorado dicha comunicación, y al no haber establecido en su contenido que el Estado, a través de la SENAE, también violó y vulneró tal derecho*".

11. En lo atinente al derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa, indica: "*Es evidente que la sentencia que impugnamos impide y atenta nuestro derecho de defensa, al inventarse que no es procedente el silencio administrativo positivo para reclamar o pedir el pago de indemnizaciones a las entidades públicas, lo cual no consta ni en la Constitución, ni en la Ley…"*.

12. Sobre la tutela judicial efectiva señala: "…*la sentencia y auto que impugnamos (…) nos ha colocado en manifiesta indefensión al habérsenos negado nuestro acceso a la justicia, a pesar de que fuimos víctimas de un atropello insólito e inaudito por parte del estado -SENAE, al habérsenos confiscado y privado de nuestros bienes legítimamente adquiridos*" (se ha suprimido el énfasis en mayúsculas).

13. En cuanto a la motivación, transcribe el artículo 76.7.l de la Constitución, y luego afirma:

> "*en nuestro recurso de casación, invocamos como una de las causales la "Falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios", e, inclusive citamos e invocamos fallos de triple reiteración, y, por ende de cumplimiento obligatorio, y, tanto el Conjuez Ponente, al admitir parcialmente a trámite nuestro recurso de casación, como también la Sala, al expedir su sentencia de 11 de diciembre de 2017, prescindieron de considerar, analizar, y resolver nuestro recurso respecto a dicha causa, lo cual no sucedió a pesar de que, inclusive, solicitamos oportunamente ampliación de la sentencia, pese a lo cual en el auto de 6 de marzo de 2018, tampoco se resolvió sobre dicha causal, en razón de que se nos negó la ampliación solicitada*".

14. Finalmente, sobre la seguridad jurídica la accionante esgrime que la sentencia no aplica la Constitución y normas jurídicas (sin especificar cuáles) con lo que se habría vulnerado este derecho.

B. Informe de descargo

15. A requerimiento del juez sustanciador, el 20 de enero de 2023 los magistrados Patricio Secaira, Fabián Racines y Milton Velásquez han remitido un informe de descargo en el que señalan que: "[la sentencia] *se encuentra expedida conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron, doctores Cynthia Guerrero Mosquera (ponente), Pablo Tinajero Delgado y Alvaro Ojeda Hidalgo, con fundamento en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación*."

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: comunicacion@cce.gob.ec

16. De su parte, la conjueza nacional Hipatia Ortiz Vargas (en adelante "**la conjueza nacional**") ha remitido su informe de descargo el 17 de enero de 2023, en el cual señala. "…*el auto de admisión, ha sido expedido el 21 de enero del 2016, suscrito por quien entonces era Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia doctor Francisco Iturralde Albán, Conjuez que cesó de su cargo en virtud de la Renovación Parcial de la Corte Nacional de Justicia, conforme Resolución No. 037-2018 de 15 de marzo de 2018 del Pleno del Consejo de la Judicatura*." Asimismo, la conjueza nacional manifiesta que, "…*de realizar un descargo sobre uno de los cargos casacionales mencionados implicaría un pronunciamiento sobre un auto de admisión parcial del recuso que ya mereció la fase de resolución por la Sala Especializada. Tanto más que con ocasión de la ejecutoria de la sentencia de la Sala Especializada, la Secretaría ha remitido el proceso al Tribunal de origen para su cumplimiento*."

IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Si bien la accionante alega la vulneración de sus derechos a la propiedad, petición, debido proceso en la garantía de la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, no esgrime argumentos que permitan a esta Corte identificar cargos claros y completos que evidencien afectaciones a los mismos, incluso haciendo un esfuerzo razonable. Por el contrario, la accionante limita sus alegaciones a cuestionar el proceso originario, sin brindar una base fáctica ni una justificación jurídica sobre la forma en la cual una conducta judicial específica afectó a estos derechos constitucionales. [4]

18. En cuanto a la garantía de la motivación, la accionante manifiesta que, a pesar de que en su recurso de casación alegó la falta de aplicación de "*precedentes jurisprudenciales obligatorios*", este cargo casacional habría sido ignorado tanto en el auto de admisibilidad parcial del recurso, como en la sentencia de fondo.

19. Lo dicho da cuenta que la accionante presenta cargos que podrían configurar el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes desde el momento mismo de la admisión del recurso extraordinario de casación, lo que justifica que la Corte analice tanto la sentencia como el auto de admisión parcial, porque están necesariamente enlazadas una a la otra de forma secuencial y el cargo se dirige contra ambas, aun cuando en la demanda de la acción extraordinaria de protección únicamente se impugnó la sentencia y el auto que negó el recurso de ampliación. Al respecto, en la sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2021, párr. 16, esta Corte señaló que "*ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas*", pues

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020. En esta sentencia, la Corte señaló que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos tres elementos: i) tesis; ii) base fáctica y iii) justificación jurídica, que permitan a este Organismo analizar la alegada violación de derechos.

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: comunicacion@cce.gob.ec

"*en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes*".

20. Para resolver este cargo se formulará el siguiente problema jurídico:

A. ¿El auto de admisión parcial del recurso de casación y la sentencia, emitidos por la Corte Nacional de Justicia, violentaron la garantía de la motivación, al haber omitido pronunciarse sobre la aplicación de precedentes jurisprudenciales y fallos de triple reiteración, alegados por la accionante en su recurso?

21. En este apartado, la Corte analizará si la conducta judicial en la que habrían incurrido el conjuez, al no haberse pronunciado sobre la admisibilidad de un cargo casacional, y en consecuencia, los jueces de la Sala, al haber omitido pronunciarse sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios sobre los efectos jurídicos del silencio administrativo, vulneraron o no la garantía de la motivación. La Corte sostendrá que, al haber sido un cargo autónomo, distinto a los otros cargos presentados por el casacionista, y relevante por aludir fallos de triple reiteración reconocidos como tal por la ex Corte Suprema de Justicia, ameritaba un pronunciamiento por parte del conjuez que admitió el recurso de casación, y al no haberlo hecho, provocó que los jueces nacionales también incurran en la misma omisión, con lo que se habría configurado una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por el vicio de incongruencia frente a las partes.

22. La garantía de la motivación está prevista en el artículo 76.7.l) de la Constitución de la República en los siguientes términos:

> *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 de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

23. Respecto al vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, la Corte Constitucional ha manifestado: "*hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes)*".[5] En este sentido, esta incongruencia puede darse por omisión en la conducta judicial, cuando no se contestan cargos relevantes de las partes.

24. En el caso concreto, la accionante alega que su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se habría vulnerado porque tanto en el auto de admisión

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

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: comunicacion@cce.gob.ec

parcial del recurso de casación como en la sentencia, el conjuez y los jueces de la Sala, respectivamente, omitieron pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios, previsto en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, mismo que fue alegado por la accionante en su recurso de casación. Dicho cargo sería relevante pues implicaría la presunta inobservancia de precedentes jurisprudenciales de carácter obligatorio y vinculante en la interpretación y aplicación de las leyes, emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia.

25. En función de lo señalado, corresponde a esta Corte verificar si existió o no un pronunciamiento respecto a la alegación casacional de inobservancia de "*fallos de triple reiteración*" en el auto de admisión parcial, así como en la sentencia de fondo. Al revisar el auto de admisión parcial, la Corte verifica lo siguiente:

25.1. Entre los cargos planteados por la accionante en el recurso de casación, en lo correspondiente a la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, se fundamentó: Falta de aplicación de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999, que se refieren a que el efecto jurídico del silencio administrativo positivo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo; y de otros fallos que resuelven sobre la ejecución del silencio administrativo positivo a favor del administrado.[6]

25.2. El auto de admisibilidad parcial del recurso extraordinario de casación se pronunció expresamente sobre: **1)** la admisión de los cargos de falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil y del cargo de aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, **2)** la inadmisión del cargo de errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado por ser contradictorio con el cargo de falta de aplicación de la misma norma. **3)** No se constata que se haya admitido o inadmitido el cargo por "*falta de aplicación de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia*".

26. En lo que corresponde a la sentencia expedida por los jueces de la Sala, dicha providencia manifestó:

[6] Otros cargos fueron: 1) Falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil; 2) Errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado; y, 3) Aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

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: comunicacion@cce.gob.ec

26.1. Sobre la falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, y artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, los jueces de la Sala determinaron que estas normas corresponden al derecho que tienen los ciudadanos a concurrir a los tribunales a hacer valer sus derechos y obtener una resolución, y que en el caso, el hecho de que en la sentencia se haya negado la petición realizada por la recurrente sobre la indemnización de daños y perjuicios, no significa que se le haya impedido concurrir a los organismos pertinentes a ejercer su derecho de petición.

26.2. Sobre la falta de aplicación del inciso primero del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, los jueces de la Sala adoptó como propio el argumento contenido en la sentencia expedida dentro del expediente de casación No. 364, publicada en el Registro oficial 19 de 17 de febrero de 2000, en la cual se expone que "*para que el silencio positivo opere se requiere, como condición inexcusable, que la petición sea justa, oportuna que no esté prohibida por la ley, que se encuentre dentro de las previsiones legales que a ella corresponda y que sea dirigida a la autoridad competente. Por esta razón, no todo silencio positivo, entendido como la sola falta de respuesta a determinada petición, puede ser demandado con éxito*.".

26.3. En adición, señaló que el silencio administrativo no declara derechos sino que reconoce derechos preexistentes, y en este sentido, "[…] *la actora no puede señalar subjetivamente un monto determinado como valor de la indemnización, pues el derecho a una indemnización económica por responsabilidad objetiva del Estado requiere que previamente sea declarada judicialmente y no puede ser materia del silencio administrativo, ya que le corresponde al Juez a través de un proceso de conocimiento la determinación tanto la responsabilidad estatal como el monto de la indemnización; en consecuencia, no puede quedar al arbitrio de la voluntad del solicitante, ni puede configurarse automáticamente a través de la falta de respuesta de la administración dentro del plazo legal*."

26.4. Sobre la falta de aplicación de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil, los jueces de la Sala manifestaron que, en atención al literal b) del artículo 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estos eran incompetentes para conocer o decidir sobre las cuestiones de carácter civil, y que por tal motivo no cabía un pronunciamiento sobre esta alegación.

26.5. Finalmente, sobre la aplicación indebida del literal f) del numeral 1 del artículo 129 y del artículo 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, los jueces de la Sala determinaron que estas normas atañen a daños que presuntamente le fueron ocasionados a la accionante, pero que [a ese momento] no han sido determinados por un juez a través de un proceso judicial.

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: comunicacion@cce.gob.ec

27. De los antecedentes citados se desprende que, el conjuez no analizó la procedencia o improcedencia del cargo de falta de aplicación de la jurisprudencia vinculante obligatoria que devino de fallos de triple reiteración emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia respecto a los efectos del silencio administrativo positivo, y tampoco lo admitió ni lo inadmitió de forma expresa.

28. En consecuencia, resulta notorio que, en la fase de admisión del recurso extraordinario de casación, el conjuez omitió analizar y pronunciarse sobre el cargo de falta de aplicación de jurisprudencia vinculante obligatoria originada en los fallos de triple reiteración que versaban sobre la ejecución del silencio administrativo, que era un cargo autónomo respecto a los otros anunciados por el casacionista. Por esta razón los jueces de la Sala no lo analizaron, porque estaban proscritos de hacerlo según lo ha dicho este Organismo en la sentencia No. 007-17-SEP-CC[7], lo que conllevó a que se configure el vicio de incongruencia frente a las partes desde la fase de admisión del recurso, y, de forma continuada, en la sentencia.

29. En este extremo, es posible visualizar que la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación para la accionante se configuró en la fase de admisión del recurso extraordinario de casación pero no en la fase de sustanciación del recurso; empero el vicio que presenta el auto de admisión parcial del recurso extraordinario de casación podría irradiar en la decisión definitiva del caso.

30. Por las razones expuestas, es posible concluir que el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por no haber atendido el cargo de falta de aplicación de fallos de triple reiteración presentado por la accionante en su recurso extraordinario de casación, trasladando el vicio a la sentencia emitida por los jueces de la Sala.

---

[7] En esta sentencia, la Corte ha señalado que: "(…) *En el caso en análisis, se observa que la fase de admisibilidad del recurso, en la que los jueces de la Sala de Casación previo a su resolución, efectuaron un estudio que demandó una argumentación minuciosa respecto al cumplimiento de los requisitos señalados en la ley para la interposición de este recurso extraordinario de casación, ha sido cumplida con la expedición del respectivo auto que admite a trámite el recurso de casación por verificarse el cumplimiento de los requisitos para su interposición, por tanto el universo en el cual les correspondía actuar a los jueces de la Sala de Casación, se enmarca en la segunda fase del recurso de casación, es decir a la sustanciación y resolución del mismo mediante un examen detallado y fundamentado sobre la existencia o no de vulneraciones a la ley en la sentencia impugnada, conforme los argumentos esgrimidos por la parte recurrente y que han sido aceptados en el auto de admisión, mas no fundamentar su estudio en temas de admisibilidad que fueron materia de un examen judicial anterior.*" / *"[…] Por consiguiente, mal harían los jueces en pronunciarse sobre temas de admisibilidad una vez que el recurso ha sido admitido a trámite, y viceversa, que, dentro del examen de admisibilidad, los jueces efectúen pronunciamientos acerca del fondo del asunto14. En tal virtud, es deber de los operadores judiciales, al momento de conocer el recurso de casación, separar y diferenciar claramente las dos fases que operan en el mismo: admisibilidad y procedibilidad; así como el deber de respetar su ámbito de actuación en cada una de ellas dentro del marco de sus competencias en función de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso y evitar que se confundan competencias que deriven en que el tribunal de casación termine por resolver cuestiones de fondo en la fase de admisibilidad o viceversa, se resuelvan cuestiones de admisibilidad al momento de absolver el recurso*".

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: comunicacion@cce.gob.ec

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. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 944-18-EP.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

3. Como medida de reparación se dispone:

a. Dejar sin efecto el auto de admisión parcial del recurso extraordinario de casación emitido por el conjuez el 21 de enero de 2016, y la sentencia expedida por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa No. 17741-2014-0848, originada en la causa No. 17811-2013-1449.

b. Ordenar que, previo sorteo, un nuevo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva la admisibilidad del recurso de casación propuesto por la accionante.

c. Disponer la devolución del expediente No. 17741-2014-0848 a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se cumpla con la medida dispuesta.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
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: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 944-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de la mayoría, me aparto de la sentencia **No. 944-18-EP/23**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:

2. La compañía accionante alegó que el auto de 21 de enero de 2016 y la sentencia de 11 de diciembre de 2017, dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneraron sus derechos a la propiedad (art. 321 CRE), a la petición y respuesta motivada (art. 66.23 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de la defensa (art. 76.7 CRE) y a la motivación (art. 76.7.l CRE), y de la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía accionante, y declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.l CRE) por el vicio de *incongruencia frente a las partes.* En consecuencia, como de medida de reparación, se dispuso **retrotraer** el proceso hasta el examen de admisibilidad del recurso de casación, para subsanar la falta de pronunciamiento sobre el cargo de falta de aplicación del criterio jurisprudencial obligatorio producto de fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia[1].

4. Esta Corte ha considerado que la falta de pronunciamiento sobre un argumento de las partes, puede vulnerar un derecho solo si el argumento es relevante. Un argumento es *relevante* si podría incidir significativamente en la resolución del caso[2]. Por lo tanto, se verificará **(i)** si la Sala respondió o no sobre el cargo casacional del recurrente, y **(ii)** si ese cargo era relevante para la resolución del caso.

5. Respecto a **(i),** el recurrente alegó las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de casación referentes: **a)** falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 66.23 de la Constitución de la República, artículos 2217 y 2214 del Código Civil, artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado e indebida aplicación de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, **b)** errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, y **c)** falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios en resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999.

[1] En resoluciones No. (I-A) 321-97; (I-B) 195-99; y, (I-C) 217-99, publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999.
[2] Corte Constitucional, sentencia No. 751-15-EP/21, párr. 71.

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: comunicacion@cce.gob.ec

6. En el auto de admisión de 21 de enero de 2016, el conjuez admitió parcialmente el recurso de casación, con base a los siguientes pronunciamientos: **a)** la admisión de los cargos de falta de aplicación de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, del artículo 66.23 de la Constitución de la República, del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, de los artículos 2217 y 2214 del Código Civil y del cargo de aplicación indebida de los artículos 129.1.f y 210 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, **b)** la inadmisión del cargo de errónea aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado por ser contradictorio con el cargo de falta de aplicación de la misma norma. Sin embargo, no se pronunció sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios **(c)**.

7. La sentencia de 11 de diciembre de 2017, como consecuencia de que, el auto de admisión no se pronunció sobre el cargo (c), no podría pronunciarse sobre la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios. Sin embargo, la Sala sí se refirió al silencio administrativo. Así razonó:

> *"El silencio administrativo es el reconocimiento a un derecho preexistente, es decir, que a través del silencio administrativo no se reconocen derechos, sino que se reconocen derechos preexistentes; por lo tanto, la actora no puede señalar subjetivamente un monto determinado como valor de la indemnización, pues el derecho a una indemnización económica por responsabilidad objetiva del Estado requiere que previamente sea declarada judicialmente y no puede ser materia del silencio administrativo, ya que le corresponde al Juez a través de un proceso de conocimiento la determinación tanto la responsabilidad estatal como el monto de la indemnización"*[3].

8. Por lo expuesto, la Corte verifica que, en el auto de inadmisión del recurso de casación, no se contestó el cargo del recurrente respecto al cargo (c) **(i)** y, en consecuencia, corresponde verificar si el cargo era relevante **(ii).**

9. La Corte Constitucional determinó que una sentencia o auto incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes, cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes[4]. Para verificar si la sentencia incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, era necesario verificar no solo si no se ha dado respuesta a un argumento de la compañía accionante, sino también si este era *relevante*.

10. Los precedentes jurisprudenciales obligatorios alegados por la compañía accionante únicamente definen el silencio administrativo positivo y establecen, en sustancia, que: *"el efecto jurídico del silencio administrativo positivo no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo".*[5]

---

[3] Corte Nacional de Justicia, sentencia de 11 de diciembre de 2017.
[4] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.
[5] Gaceta judicial serie XVI, No. 15, de mayo a agosto de 1999, foja 4194.

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: comunicacion@cce.gob.ec

11. Considero que, en el caso, el cargo sobre la falta de aplicación de los fallos de triple reiteración, no era un cargo *relevante* **(ii)**, porque versaba sobre los efectos generales del silencio administrativo positivo. Por ese motivo, la Sala razonó que el pedido de indemnización solicitado por la compañía accionante **no era materia de silencio administrativo positivo**, y que su pretensión debió ser conocida a través de otra figura legal (responsabilidad objetiva del estado). Es decir, que el referido cargo no era relevante, porque no afectaba a la decisión de fondo del recurso de casación, ya que la pretensión de la compañía accionante no es materia de silencio administrativo positivo.

12. Por lo tanto, aunque la Sala hubiera aplicado el fallo de triple reiteración, su decisión no hubiese cambiado el resultado, porque este abordaba aspectos generales del silencio administrativo positivo y no sobre el pago de indemnizaciones, como pretendió la compañía accionante que se le reconozca. Por consiguiente, retrotraer sería inoficioso, ya que la nueva decisión llegaría a misma decisión de rechazar el recurso de casación.

13. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. 944-18-EP debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE).

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.02.26 20:01:15 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 944-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de febrero de 2023, mediante correo electrónico a las 17:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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: comunicacion@cce.gob.ec