



Quito, D. M., 15 de octubre del 2014

SENTENCIA N.º 177-14-SEP-CC

CASO N.º 2172-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 04 de diciembre de 2013, el ingeniero Quinche Leonardo Félix López, rector y representante legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí "Manuel Félix López" (ESPAM), presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 19 de noviembre de 2013, dictada por la Sala Especializada Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 517-2009.

De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 18 de diciembre de 2013, certificó que respecto de la causa N.º 2172-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 23 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección por considerar que la demanda cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

El 12 de febrero de 2014, en virtud del sorteo efectuado en el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, actuar como juez ponente.

Mediante memorando N.º 066-CCE-SG-SUS-2014 del 12 de febrero de 2014, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa el expediente del caso N.º 2172-13-EP.

Con auto del 09 de julio de 2014, el juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a los jueces de la Sala Especializada Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que remitan un informe detallado y argumentado respecto al contenido de la demanda; se ordena que se haga conocer del contenido del auto al legitimado activo, señor Quinche Leonardo Félix López, y se dispone que se notifique a la Procuraduría General del Estado.

Contenido de la demanda

Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

Mediante oficio N.º 194-R-08 del 28 de abril de 2008, el rector de la ESPAM, ingeniero Quinche Leonardo Félix López, comunica al señor David Leonardo Zambrano Cevallos, funcionario de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí "Manuel Félix López" (ESPAM), la decisión de prescindir de sus servicios como director de Planificación, Construcciones y Fiscalización.

Frente a ello, el señor David Leonardo Zambrano Cevallos el 3 de junio de 2008, presentó recurso de amparo constitucional, el cual, con fecha 4 de junio de 2008, fue aceptado por el juez décimo tercero de lo civil de Manabí, quien declaró la ilegitimidad del acto contenido en el oficio N.º 194-R-08 del 28 de abril de 2008 y dispuso el reintegro inmediato a las funciones que realizaba en la ESPAM, así como el pago de sus remuneraciones y beneficios sociales. Ante esta resolución se presentó recurso de apelación, que fue conocido por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, la que resolvió, con fecha 8 de octubre de 2008, confirmar la resolución venida en grado y conceder la acción de amparo presentada por el ingeniero David Leonardo Zambrano Cevallos.



A partir de un supuesto cumplimiento de la sentencia de primera instancia (en el que habrían reincorporado de modo inmediato a sus funciones), en sesión extraordinaria del 15 de mayo de 2008, el Consejo Politécnico de la ESPAM resolvió cesar de sus funciones al señor David Leonardo Zambrano Cevallos por abandono de su cargo sin causa justa por más de tres días consecutivos. El ingeniero Quinche Leonardo Félix López, rector y representante legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí "Manuel Félix López" (ESPAM), sostiene que se dispuso la reincorporación del ingeniero David Leonardo Zambrano Cevallos a su cargo, sin embargo, el funcionario no se reincorporó a sus funciones, por lo que se le inició un sumario administrativo, luego del cual fue destituido del cargo por abandono injustificado del trabajo por más de tres días consecutivos.

El 24 de julio de 2008, el señor David Leonardo Zambrano Cevallos propone demanda contencioso administrativa en contra de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí "Manuel Félix López" (ESPAM) en la persona de su representante legal, Ing. Leonardo Félix López, fundamentado en que desde octubre de 1999 laboró en dicha institución, pero el 28 de abril de 2008, en forma ilegítima, el rector de la ESPAM decidió prescindir de sus funciones. Demanda para que en sentencia se declare la nulidad de los actos administrativos constantes en el oficio N.º 194-R-08, fechado el 28 de abril de 2008, mediante el cual el rector decide prescindir de sus servicios, y de la resolución del Consejo Politécnico de la ESPAM, adoptada en sesión extraordinaria de fecha 15 de mayo de 2008, contenida en el oficio N.º 015-A, del 19 de mayo de 2008, en el que se le hace saber que se lo cesa de sus funciones por abandono de su cargo sin causa justa por más de tres días consecutivos.

El 25 de agosto de 2009, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 del Distrito de Portoviejo, declara con lugar la demanda y establece la nulidad del acto administrativo contenido en el memorando N.º 015-A del 19 de mayo de 2008, suscrito por la Ab. Lya Villafuerte Vélez, secretaria general y procuradora de la ESPAM, así como de la resolución adoptada por el Consejo Politécnico de la ESPAM. Dispone además el inmediato reintegro del accionante, Ing. David Leonardo Zambrano Cevallos, a las funciones de director del Departamento de Planificación, Construcciones y Fiscalización de la ESPAM y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir hasta el reintegro, con sus respectivos intereses legales.

El actor, el demandado y la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de casación en contra de la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4. Al ser calificadas las demandas por la Corte Nacional de Justicia, únicamente se

admitieron a trámite los recursos propuestos por el rector de la ESPAM, que en lo principal se fundamenta en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, y por la Procuraduría General del Estado, que acusa la infracción de los artículos 49 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y el artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

La Sala Especializada Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dicta sentencia con fecha 19 de noviembre de 2013, a través de la cual resuelve no casar la sentencia; sin embargo, el dato sobre la misma es incorrecto, pues en la parte resolutive en vez de constar la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo de fecha 25 de agosto de 2009, aparece erradamente el dato de una sentencia dictada el "16 de julio de 2009, a las 10h00, por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo".

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia del 19 de noviembre de 2013, dictada por la Sala Especializada Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 517-2009. Dicha sentencia resolvió:

7).- **RESOLUCIÓN:** El Estado democrático constitucional de derechos supone la consagración del principio de supra legalidad constitucional, es decir, la supremacía de la Constitución, la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, por lo que las juezas y jueces estamos obligados a aplicar de manera directa e inmediata la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia, con el fin de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos por igual, sin privilegios, prerrogativas o franquicias especiales y para tal propósito, pondera en máximo grado los principios de igualdad, equidad y justicia, conforme al buen vivir y a través del sistema procesal, que es el medio para su realización, reconociéndose los derechos de las personas, este Tribunal, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA,** A) No casa la sentencia dictada el 16 de julio de 2009, a las 10h00, por la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo. B) Restitúyase al Ing. David Leonardo Zambrano Cevallos al puesto que desempeñaba o a uno de rango y escalafón similar en el término de 8 días. C) Páguese al accionante todas las remuneraciones dejadas de percibir desde su cesación hasta el efectivo reintegro a sus funciones. D) La Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí, "Manuel Félix López" ESPAM-MFL, inicie de inmediato la acción de repetición del pago en contra del Ing. Quinche Leonardo Félix López y de todos los miembros del Consejo Politécnico que removieron de sus funciones al accionante, sin haberle

d



notificado con la acción de personal de reintegro ni con la acusación de abandono de su trabajo (...).

Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante, en su calidad de rector y representante legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López”, en lo principal señala que la sentencia impugnada viola el debido proceso en su garantía de motivación, pues al resolver se refiere a la sentencia del 16 de julio de 2009, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mientras que la sentencia subida en grado fue expedida el 25 de agosto de 2009 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo. Además, manifiesta que la sentencia no está motivada porque “no se refiere a los hechos del caso, sino que los tergiversa”.

Indica que del contenido de la sentencia, “se determina cómo, en un recurso de casación, se vuelve a analizar la prueba y a analizar los hechos, lo que, como ha indicado la Corte Constitucional, implica vulneración del derecho a la seguridad jurídica (...) la sentencia impugnada es un verdadero fallo de tercera instancia y no uno de casación (...)”.

Argumenta el accionante que la Sala de Casación hace en la sentencia impugnada una serie de disquisiciones relacionadas con los hechos, lo que no es de su competencia; que esta indica que el señor Zambrano Cevallos no fue reincorporado a sus funciones porque la Institución no le notificó con la decisión y que para destituirle debía hacerse un sumario administrativo; además señala que la sentencia establece que la Institución debía probar que hizo el sumario, lo cual viola la presunción de inocencia, pues no le correspondía a la Escuela probar la legalidad del acto, sino que era el demandante quien debía demostrar su ilegitimidad y probar sus afirmaciones.

Señala además que el Tribunal de Casación asumió competencias exclusivas de la Corte Constitucional, al analizar y disponer el cumplimiento de la resolución de amparo concedida al Ing. Leonardo Zambrano Cevallos; que existe un procedimiento de garantía constitucional determinado para ello, por lo que se “viola el derecho a la seguridad jurídica de mi representada (...) el Ing. David Leonardo Zambrano Cevallos, si afirmaba que no se cumplió con la acción de amparo otorgada a su favor, debió presentar la debida acción ante la Corte Constitucional, ya que de lo contrario, se me está vulnerando mi derecho a la defensa, al ser distraído de mi juez natural, esto es la Corte Constitucional”.

Finalmente, manifiesta que esta acción extraordinaria de protección procede toda vez que:

(...) de los antecedentes se determina que al volverse a analizar los hechos y valorar la prueba en un Recurso de Casación implica violar la seguridad jurídica y el derecho a la motivación, el que se vulnera, además, al pretender hacer responsables a las autoridades universitarias de actos que se encuentran enmarcados dentro de la normativa interna de la Institución, que nunca se las declaró maliciosa o temeraria, que era condición para una condena de este tipo, lo que implica el vulnerar el derecho a la igualdad, a la tutela judicial efectiva e imparcial y a la seguridad jurídica.

Pretensión

1. Se deje sin efecto la sentencia del 19 de noviembre de 2013, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en recurso de casación.
2. Se declare que la sentencia impugnada ha vulnerado derechos constitucionales.
3. Se ordene la reparación integral, material e inmaterial de los derechos Constitucionales vulnerados, y se dispongan las siguientes medidas:
 - a. Se declare la nulidad de la sentencia referida por falta de motivación.
 - b. Se disponga la suspensión de la ejecución de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 19 de noviembre de 2013, dentro del Recurso de Casación número 517-2009-ED.

Contestación de la demanda

Argumentos de la parte accionada

Mediante oficio N.º 1036-2014-SCACN-FM del 17 de julio de 2014, los doctores Álvaro Ojeda Hidalgo y Maritza Tatiana Pérez Valencia, jueces nacionales, y el doctor Juan Montero Chávez, conjuez nacional, presentan informe en el cual señalan que la sentencia de casación expedida el 19 de noviembre de 2013, objeto de la acción extraordinaria de protección, fue dictada por la ex Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por otros integrantes. En ese marco indican que “En el texto de dicha sentencia constan los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por el Tribunal de Jueces Temporales de esa época, por lo que la misma será tenida como informe suficiente”.

d



Procuraduría General de Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, el 23 de julio de 2014 presenta escrito mediante el cual señala casillero constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el

debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República y repararlos.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. El derecho del accionante a la seguridad jurídica ¿fue vulnerado en la sentencia impugnada?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

d



Resolución de los problemas jurídicos

1. El derecho del accionante a la seguridad jurídica ¿fue vulnerado en la sentencia impugnada?

El derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se fundamenta en el respeto a la norma suprema y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes; implica la obligación de las autoridades investidas de poder jurisdiccional de sujetarse a la Constitución y a la ley vigente durante el proceso y, por supuesto, al momento de resolver:

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, con relación a la seguridad jurídica, ha manifestado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.¹

En el caso *sub júdice*, el legitimado activo, en su demanda, ha manifestado que en la sentencia impugnada se vuelve a analizar la prueba y a analizar los hechos, lo que implica, según lo señala, una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Argumenta que en el fallo, la Sala de la Corte Nacional de Justicia realiza una serie de disquisiciones relacionadas con los hechos, lo que no es de su competencia, pues este indica que el señor Zambrano Cevallos no fue reincorporado a sus funciones porque la Institución no le notificó con la decisión y que para destituirle debía hacersele un sumario administrativo; además, señala que la sentencia establece que la

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

Institución debía probar que hizo el sumario, lo cual viola la presunción de inocencia, pues no le correspondía a la ESPAM probar la legalidad del acto, sino que era el demandante quien debía demostrar su ilegitimidad y probar sus afirmaciones.

El accionante indica además que el Tribunal de Casación asumió competencias exclusivas de la Corte Constitucional, al analizar y disponer el cumplimiento de la resolución de amparo concedida al Ing. Leonardo Zambrano Cevallos, pues existe un procedimiento de garantía constitucional determinado para ello, por lo que se “viola el derecho a la seguridad jurídica de mi representada (...) el Ing. David Leonardo Zambrano Cevallos, si afirmaba que no se cumplió con la acción de amparo otorgada a su favor, debió presentar la debida acción ante la Corte Constitucional, ya que de lo contrario, se me está vulnerando mi derecho a la defensa, al ser distraído de mi juez natural, esto es la Corte Constitucional”.

En el marco de lo señalado por el accionante, esta Corte estima pertinente referirse primeramente a la naturaleza del recurso de casación.

La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. (...)².

Sergio Muñoz Gajardo ha señalado, en el marco del I seminario internacional sobre el recurso de casación en el Estado constitucional de derechos y justicia, organizado por la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, señaló que la casación:

Es el medio que franquea la ley a la parte que ha sufrido un agravio y perjuicio por una sentencia, cuya dictación tiene por base un procedimiento con actuaciones viciadas o el fallo mismo los contiene, para que el tribunal superior competente, revise si concurren los supuestos que la motivan y, en su caso, los mantenga o los enmiende, privando de eficacia al procedimiento o la sentencia o ambos, según corresponda³.

En el caso *sub júdice*, el ahora accionante presentó recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo el día 25 de agosto de 2009, fundamentado en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; en cuanto a la causal primera, plantea la falta de aplicación y errónea interpretación de disposiciones de la Constitución de la

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-cc, caso 1647-11-EP.

³ Corte Nacional de Justicia del Ecuador, El Recurso de Casación en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Memorias del I seminario internacional celebrado en Quito el 21 y 22 de marzo de 2013, Imprenta Gaceta Judicial, Ecuador, 2013, pag. 99.



República, Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley de Educación Superior y Estatutos de la ESPAM; mientras que en relación a la causal tercera señala la falta de aplicación de disposiciones del Código de Procedimiento Civil que habrían conducido a la errónea interpretación de los Estatutos de la ESPAM.

Es importante precisar, previo al análisis de la sentencia impugnada, que los fallos de casación se conforman genéricamente de algunas partes, entre ellas, según lo manifiesta Luis Armando Tolosa Villabona, constan las siguientes: “a) encabezamiento (...); b) hechos: En esta parte se incluye un breve resumen de los hechos y de la sentencia recurrida; c) enunciación del recurso con los cargos respectivos y en forma somera de la réplica; d) Examen lógico de las causales y de los cargos (...)”⁴.

De la revisión de la sentencia impugnada mediante la acción extraordinaria de protección se ha constatado que la Sala de la Corte Nacional de Justicia, para resolver el recurso interpuesto, considera en primer término su competencia; como segundo punto desarrolla un resumen de los antecedentes, donde se describen los hechos y actuaciones procesales que constan en el expediente del caso; en el tercer considerando la Sala realiza una descripción de los fundamentos del recurso, planteados por el recurrente y por la Procuraduría General del Estado; posteriormente, en el considerando cuarto, en el marco de un *obiter dicta* efectúa el análisis del Estado Constitucional; finalmente, en el considerando quinto y sexto desarrolla la *ratio decidendi*, donde se analizan los argumentos planteados por el casacionista, y cuyo contenido será revisado de manera pormenorizada por esta Corte a fin de establecer si en la misma se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, manifestada por el accionante.

En el considerando 5 de la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Nacional de Justicia desarrolla un análisis de las disposiciones que el casacionista señala no han sido aplicadas o han sido mal interpretadas; así, luego de reproducir lo establecido principalmente en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, relativo a las garantías básicas del debido proceso, determina que “en la sentencia recurrida al contrario de lo que señala el recurrente observamos que se halla profusamente motivada”.

⁴ Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2008, Colombia, pag. 309 y 310.

Sobre la excepción de ilegitimidad pasiva del demandado, la Sala de la Corte Nacional de Justicia analiza los artículos de la Ley Orgánica de Educación Superior y del Estatuto de la ESPAM, y establece que “(...) de las normas invocadas, se colige que el Rector es el representante legal de la entidad demandada, quien ha comparecido a juicio y deducido excepciones a la demanda, por lo que de esta manera se ha trabado la *litis*, por lo que, ha quedado identificado el sujeto pasivo de la relación procesal (...)”, concluyendo que se desvirtúa la excepción de ilegitimidad de personería pasiva planteada por el recurrente.

Seguidamente, la Sala realiza una revisión de lo manifestado textualmente en la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo en relación a los actos administrativos impugnados por el señor David Leonardo Zambrano Cevallos, y frente a ello determina que respecto del primer acto administrativo de remoción dispuesto por el rector de la institución de educación, el fallo “se halla debidamente motivado”; mientras que respecto de la segunda remoción, luego de un completo análisis de la sentencia impugnada, de la normativa aplicable a los hechos puestos en su conocimiento, jurisprudencia y doctrina, manifiesta que:

(...) la alegación sustancial del recurrente, es decir, que por las facultades discrecionales del Consejo Politécnico, se extinguieron los derechos del administrado, contradice las disposiciones constitucionales (...) Las normas estatutarias invocadas, contradecían a la Constitución y en este caso, el Tribunal inferior al privilegiar el principio y derecho constitucional, adecuó íntegramente su decisión a los mandatos superiores e internacionales de derechos de la persona (...) El Tribunal a Quo, correctamente interpreta que dicha decisión administrativa es una sanción, a cuyo efecto debió cumplirse el procedimiento disciplinario correspondiente y otorgarse el derecho a la defensa al funcionario acusado de haber cometido la expresada falta disciplinaria – la de abandono de su lugar de trabajo por tres días seguidos- La decisión tomada a base de las presuntas facultades discrecionales por el Consejo politécnico, transgrede directamente disposiciones constitucionales sobre el debido proceso (...).

Finalmente, en lo que respecta a la causal tercera, la Sala de la Corte Nacional de Justicia, luego de una explicación sobre la naturaleza de dicha causal en el marco legal y doctrinario, establece que la impugnación del recurrente no reúne los requisitos exigidos en la Ley, pues el casacionista debía determinar de modo expreso cuál de los vicios de valoración probatoria se habría producido en el fallo que se impugna, cuál norma procedimental habría sido violada y cuál norma sustantiva habría sido afectada por esta violación “(...) presupuestos no contemplados ni contenidos en el recurso presentado (...)”.





En virtud de lo señalado, se concluye que la Sala de la Corte Nacional de Justicia ha dado cumplimiento a la normativa aplicable a la sustanciación del recurso de casación⁵ interpuesto por el representante legal de la ESPAM; para resolver ha considerado, en mérito de los autos, los antecedentes del caso; los argumentos del casacionista dentro de su demanda, y ha analizado la legalidad de la sentencia impugnada, en el marco de lo dispuesto por la Constitución y la Ley. Contrariamente a lo señalado por el accionante, no se evidencia en el fallo impugnado que la Sala haya realizado una valoración de la prueba, sino que, sobre la base de los antecedentes y de los hechos puestos en su conocimiento a través de los autos, esta resolvió el recurso, determinando aquello el respeto a los derechos constitucionales de las partes y de manera específica a la seguridad jurídica.

Por otro lado, esta Corte considera pertinente pronunciarse acerca de lo manifestado por el accionante respecto a la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica por considerar que en el fallo:

La Sala de Casación hace una serie de disquisiciones relacionadas con los hechos, lo que no es de su competencia (...) llega al extremo de indicar que el demandante Ingeniero David Leonardo Zambrano Cevallos **no se reincorporó a sus funciones porque mi representada no le notificó con esa decisión**, lo que es sorprendente, porque esa decisión fue tomada por el Tribunal Constitucional y fue ese órgano de justicia Constitucional quien le notificó. No es responsabilidad de mi representada que el demandante haya decidido no reintegrarse a sus funciones e incurrir en causal de destitución. Del mismo modo, se dice que para destituirle debía hacerse el sumario. Eso es cierto, pero también lo es que el demandante no retornó a sus funciones y ello configuró inasistencia injustificada, lo que implicó, además, que no comparezca al sumario. Se dice que la Institución debía probar que hizo el sumario. La Sala de Casación, con ese señalamiento, está violando la presunción de inocencia; no correspondía a mi representada probar la legitimidad del acto, sino que era el demandante quien debía demostrar su ilegitimidad y quien debía probar sus afirmaciones.

Si bien en la demanda de acción extraordinaria de protección, el legitimado activo no ha determinado en qué fojas la Corte Nacional de Justicia habría incurrido en estas expresiones, de la revisión de la sentencia impugnada se desprende que a fojas 246 (vuelta), dentro del considerando 6, la Sala indica que “La Corte Constitucional ha dispuesto el cumplimiento de la resolución de amparo concedida al accionante (...) y ésta nunca se ha acatado por parte de las autoridades universitarias, pues la alegación de que se había dado cumplimiento a la sentencia del juez de instancia sin que se haya notificado al administrado, constituye una violación a las normas de procedimiento


⁵ Ley de Casación, Art. 15.- SUSTANCIACION.- Durante el trámite del recurso de casación no se podrá solicitar ni ordenar la práctica de ninguna prueba, ni se aceptará incidente alguno.

administrativo, una burla a la justicia constitucional (...); es decir, la Corte Nacional de Justicia no ha señalado que el señor Zambrano “no se reincorporó a sus funciones” porque la ESPAM “no le notificó con esa decisión”; sino que dentro de su análisis la Sala ha realizado una directa referencia a la alegación realizada por el ahora accionante dentro de la demanda de casación presentada ante la Corte Nacional de Justicia, por lo que se ha respetado la Constitución y la jurisprudencia, garantizando la seguridad jurídica.

En cuanto a que la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia impugnada, habría señalado que “para destituirle debía hacerse el sumario” o que “la Institución debía probar que hizo el sumario”, es preciso evidenciar una descontextualización, pues de la revisión del fallo se desprende claramente que la Sala de la Corte Nacional, a fojas 241, hace una referencia a lo señalado en sentencia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4, para lo cual entre comillas transcribe: “b) En la especie, no existe evidencia de que se haya iniciado sumario administrativo alguno en contra del actor”; es decir, lo señalado no es una afirmación de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, sino del Tribunal de instancia.

Por último, el accionante ha manifestado que el Tribunal de Casación asumió competencias exclusivas de la Corte Constitucional, al analizar y disponer el cumplimiento de la resolución de amparo concedida al Ing. Leonardo Zambrano Cevallos, pues existe un procedimiento de garantía constitucional determinado para ello, por lo que se “viola el derecho a la seguridad jurídica de mi representada (...) el Ing. David Leonardo Zambrano Cevallos, si afirmaba que no se cumplió con la acción de amparo otorgada a su favor, debió presentar la debida acción ante la Corte Constitucional, ya que de lo contrario, se me está vulnerando mi derecho a la defensa, al ser distraído de mi juez natural, esto es la Corte Constitucional”.

Frente a lo afirmado, es importante señalar que de la revisión de la sentencia se verifica que la Corte Nacional de Justicia, si bien hace referencia dentro del fallo de casación al incumplimiento de la sentencia dictada por el entonces Tribunal Constitucional, es también cierto que no dispone el cumplimiento de la misma, sino que resuelve, en el marco del recurso de casación propuesto por el ahora accionante, no casar la sentencia venida en grado, sobre la base de los fundamentos debidamente establecidos en la *ratio decidendi* desarrollada en el fallo, por lo que no se evidencia una atribución de funciones contraria a la Constitución y a la Ley.

 En consecuencia, esta Corte concluye que la Sala de la Corte Nacional de Justicia,



autoridad competente para el conocimiento y resolución del recurso de casación, ha emitido la sentencia fundamentada en disposiciones constitucionales y en normas jurídicas previas, claras, públicas; en tal sentido, se ha garantizado el derecho a la seguridad jurídica de las partes.

2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

El rector y representante legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López” (ESPAM) argumenta que la Sala, al resolver, se refiere a la sentencia del 16 de julio de 2009, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, mientras que la sentencia subida en grado fue expedida el 25 de agosto de 2009 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo. Textualmente, el accionante manifiesta:

Impugno la sentencia de **19 de noviembre de 2013, las 14h55**, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte nacional de Justicia en Recurso de Casación, por la que, violando derechos Constitucionales y al debido proceso, **no Casa la Sentencia de 16 de julio de 2009, las 10h00, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo**, ordenando la restitución del demandante Ingeniero David Leonardo Zambrano Cevallos, al puesto que desempeñaba y disponiendo el pago de remuneraciones desde su cesación y ordenando se repita contra los miembros del Consejo Politécnico. **Más acontece qué, la sentencia de primer Nivel no fue dictada en ésta fecha ni por la primera Sala del Tribunal ahí señalado, sino que fue expedida el 25 de Agosto de 2009, las 08h05, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo**, situación que vulnera el derecho a la motivación de las resoluciones previsto en el Art. 76, numeral 7, letra l de la Constitución de la República del Ecuador.

Frente a los argumentos expuestos, es preciso revisar la normativa constitucional que tutela la garantía de la motivación; en tal virtud, se debe observar lo contemplado en la Constitución de la República en el artículo 76, numeral 7 literal l, que al respecto establece:

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.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.º 069-10-SEP-CC⁶ ha determinado lo siguiente:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable.

(...) el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa.

Es decir, la motivación implica una obligación constitucional que comprende el deber de la autoridad judicial de fundamentar adecuadamente la aplicación de determinada norma y de explicar los criterios y fundamentos que le condujeron a tomar una decisión. Frente a ello, la Corte Constitucional ha establecido tres criterios que permiten determinar si una decisión judicial se encuentra adecuada y debidamente motivada, como garantía del debido proceso:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto⁷.

En el caso *sub examine*, para determinar si la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad se debe verificar que la misma se encuentre conforme a la Constitución de la República y a los principios que en ella se incluyen. En este orden de ideas, se observa, tal como se señaló en el problema jurídico precedente, que la Sala de la Corte Nacional de Justicia ha fundamentado la sentencia impugnada en los principios establecidos en la Constitución de la República y ha resuelto el recurso en base a la

⁶Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.



normativa aplicable al caso, esto es la Ley de Casación; por tanto, podemos señalar que la sentencia, apreciada en su conjunto, ha respetado la normativa aplicable y por tanto es razonable.

Para efectos de determinar la observancia del requisito de lógica, que tiene relación a la coherencia que debe existir entre las premisas –dadas por la normativa jurídica aplicable y los hechos fácticos del caso– y la conclusión de un fallo, así como entre esta y la decisión, se estima pertinente analizar lo puesto de manifiesto por el accionante respecto a que en la parte resolutive de la sentencia impugnada, la Corte Nacional hace mención a una sentencia que no es la recurrida, es decir, aquella dictada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo; en este marco, es preciso determinar si la decisión de casación, conteniendo el error señalado, vulnera la garantía de la motivación.

De la revisión de la sentencia de casación impugnada se observa que la Sala de la Corte Nacional de Justicia desarrolla ampliamente las premisas, concatenando la normativa aplicable al caso concreto; sin embargo, al momento de resolver, la Sala de la Corte Nacional de Justicia establece que no casa la sentencia, pero se refiere, erróneamente, a “la sentencia de 16 de julio de 2009, a las 10h00, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo”, y no a la que fue impugnada a través del recurso propuesto, lo cual, si bien es notorio que se trata de un *lapsus calamis*⁸, a todas luces desvincula a las premisas y la conclusión desarrolladas a lo largo de la *ratio decidendi* del fallo, con la decisión expresada en el mismo, ocasionando que la sentencia pierda coherencia y por tanto incumpla con el requisito de lógica que debe garantizarse para que aquella se considere debidamente motivada.

En lo que respecta al requisito de comprensibilidad, parámetro relacionado con la claridad en la que se exponen las ideas, así como el lenguaje empleado en la decisión, esta Corte observa que, dado que no existe lógica dentro del desarrollo de la sentencia, no puede considerarse que la sentencia sea comprensible.

Por lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia no se encuentra debidamente motivada y por tanto existe vulneración de derechos constitucionales.

⁸ El Diccionario de la Real Academia Española define al *lapsus calami* como “Error mecánico que se comete al escribir”.

III. 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 expide la siguiente:

SENTENCIA

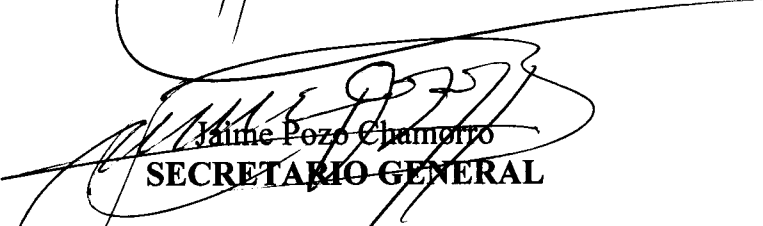
1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:

Remitir el expediente a la Sala Especializada Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que, en aras de la garantía de los derechos constitucionales de las partes, emita el correspondiente auto que corrija el *lapsus calamis* contenido en el literal a de la parte resolutive de la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2013, de conformidad con la argumentación contenida en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces:



Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera, Ruth Seni Pinoargote y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión ordinaria de 15 de octubre de 2014. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm/ccp

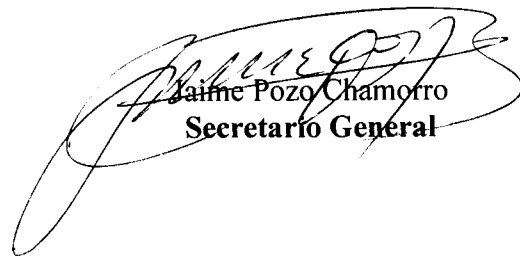




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 2172-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 18 de noviembre del dos mil catorce.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

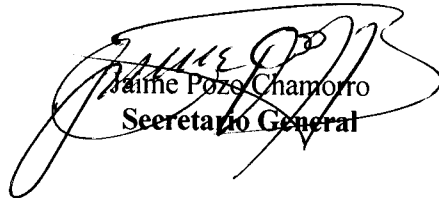
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO 2172-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de noviembre de dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencias 177-14-SEP-CC, de octubre 15 de 2014, a los señores: Rector de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López” en la casilla judicial 150 y correo electrónico: rektorado@espam.edu.ec; Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; y, a los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio 5643-CC-SG-2014; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/jdn*

