Quito D.M., 16 de mayo del 2018

SENTENCIA N.º 180-18-SEP-CC

CASO N.º 2371-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Juan Carlo Carranza Barona, por sus propios y personales derechos, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 01 de junio de 2016 y en contra del auto de aclaración y ampliación de 06 de octubre de 2016, ambas providencias expedidas por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 419-2009. El recurso de casación fue interpuesto por la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, y tuvo como origen la sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito, mediante la cual se aceptó en primera y única instancia la demanda formulada por el señor Juan Carlo Carranza Barona, habiéndose declarado la nulidad del acto administrativo impugnado contenido en la acción de personal N.º PGRH-2015-49 de 29 de abril del 2005 suscrita por la coordinadora encargada de Gestión de Recursos Humanos y por el director provincial de Salud de Pichincha. En dicha resolución, además de haberse declarado la nulidad del acto administrativo, se dispuso que se reintegre al actor al cargo del que fue separado y se satisfaga las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de cesación, entre otras medidas relacionadas para tal efecto.

El 12 de noviembre de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 2371-16-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, y por el juez

constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, el 30 de noviembre del 2016, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2371-16-EP.

El 5 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la Republica.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos, como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de dicha jueza constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 05 de enero 2017, correspondió el conocimiento de la causa N.º 2371-16-EP a la abogada Marien Segura Reascos, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia expedida el 18 de enero de 2018. En dicha provincia, la referida jueza constitucional dispuso que se notifique con la demanda presentada a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a os hechos y argumentos expuestos en la demanda; de igual manera, se dispuso que se haga conocer el contenido de la demanda al procurador general del Estado, al coordinador zonal 9 de Salud y al Ministerio de Salud Pública en las casillas constitucionales y correos electrónicos fijados por las partes procesales.

De la solicitud y sus argumentos

El accionante inicia su exposición transcribiendo dos fragmentos que respectivamente corresponden a la sentencia de 01 de junio del 2016, para luego expresar que la decisión expedida por los señores jueces casacionales no cumplió "... los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; la Corte Nacional elabora conclusiones incoherentes sin relacionar los presupuestos de hecho del caso con la normativa aplicable, volviendo contradictoria la relación entre los considerandos, las premisas y la conclusión del caso".

A continuación, el legitimado activo expresa que el camino intelectual efectuado por los señores jueces nacionales es "confuso y contradictorio", pues se concluye que correspondía casar parcialmente la sentencia de instancia sin que haya sido materia de la casación lo resuelto por el Tribunal casacionista.

Luego, el accionante efectúa una transcripción textual de los puntos 3.1, 3.2 y 3.3 de la sentencia y expresa "...Como observan señores jueces constitucionales, se pensaría que siguiendo el hilo conductor de la sentencia de casación, la misma confirmaría en todas sus partes la sentencia de instancia que nulitó el acto administrativo impugnado y mandó a pagar las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de la cesación hasta su efectivo reintegro, pero de manera extraña y por demás incongruente, vulnerando el test de motivación (...), el Tribunal de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional integrado por los doctores Iván Saquicela, Pablo Tinajero y Cynthia Guerrero establece que: *[transcripción textual del punto resolutivo 4.4. de la sentencia impugnada]*".

Una vez que el accionante procede a transcribir el punto resolutivo 4.4., inmediatamente a continuación en su demanda expresa "El tribunal casacionista violó mi derecho a recibir una decisión debidamente motivada toda vez que rechazó todos los puntos en los cuales los recurrentes fundamentaron su recurso de casación y después sin justificación alguna 'casa parcialmente la sentencia' de oficio, valorando los efectos de la nulidad luego de haber descartado el análisis de las causales invocadas por los recurrentes dentro del recurso de casación".

Manifiesta que esta Corte Constitucional se pronunció oportunamente a favor de sus derechos a través de la sentencia N.º 188-14-SEP-CC mediante la cual se dejó sin efecto la sentencia expedida el 19 de junio del 2012 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y que, hoy en día, "...la Sala de lo Contencioso Administrativo me da la razón totalmente en la parte considerativa de la sentencia de casación, tanto es así que cometen una grave incongruencia cuando manifiestan: **Conforme se manifestó anteriormente, el actor fue cesado de su cargo en base al decreto ejecutivo N.º 012, lo cual demuestra que las autoridades de la Dirección Provincial de Salud consideraron que el actor ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando en verdad el actor ejerció un cargo que gozaba de estabilidad en la forma que se ha señalado anteriormente** [Énfasis dentro del texto original]", es decir corroboran en todas las partes la base fundamental por lo que interpuso la acción contenciosa administrativa (...)".

Expresa que "...si bien la nueva sentencia que dicta la Corte Nacional el 01 de junio del 2013, para dar cumplimiento a la sentencia de 188-14-SEP-CC, elabora un análisis sobre la validez del acto administrativo y concluye que éste fue ilegal, dicha declaración no logra el objetivo anhelado por la Corte Constitucional porque una vez más el análisis del mismo se elabora sin la debida motivación, al carecer absolutamente de lógica tal como se explicó en los párrafos precedentes. La Corte Nacional al declarar la ilegalidad del acto y no confirmar su nulidad, no especifica a qué alegación de los casacionistas responde, pronunciándose de oficio (no existe casación de oficio) sobre alegaciones no expresadas en el recurso de casación dentro de ninguna causal, situación que demuestra que la Corte Nacional actúa sin la debida diligencia e impide que mis derechos se tutelen de manera efectiva, vulnerando la reparación integral que tengo derecho".

Sostiene que no se entiende que los jueces de la Corte Nacional en el fallo que ahora se impugna no dieran "...fiel cumplimiento de lo dispuesto [sic] por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 188-14-SEP-CC, pues con la decisión de 01 de junio de 2016, volvieron a vulnerar mis derechos constitucionales al elaborar un análisis infundado respecto de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado, lo cual contradice los mandatos constitucionales previstos en el artículo 426 y 436 de la Constitución de la República y la naturaleza misma de la acción extraordinaria de protección".

Finalmente, y luego de establecer dicha afirmación, el accionante se refiere a la garantía del debido proceso que guarda relación con el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades judiciales, manifestando que los jueces que conocieron nuevamente la causa a través del fallo ahora impugnado, "... no dieron cumplimiento cabalmente con la sentencia dictada por la Corte constitucional N.º 188-14-SEP-CC, con lo cual inobservaron los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 426 y 436 de la Carta Suprema (...)".

En definitiva, concluye su argumentación señalando que "... los jueces de la Corte Nacional actuaron fuera de sus competencias al dejar sin efecto la nulidad del acto dictado por el Tribunal *a quo,* luego de desechar todas las alegaciones de quienes plantearon el recurso de casación".

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados

De la revisión integral de la demanda, el accionante identifica como principal derecho constitucional vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal *l* de la Constitución de la República. De manera conexa, también hace mención al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes establecido en el numeral 1 del referido artículo, así como también enuncia el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Norma Suprema, en armonía con el derecho a la tutela judicial efectiva determinado en el artículo 75 de la Carta Fundamental.

Pretensión concreta

El accionante solicita textualmente en su demanda lo siguiente:

> Por lo expuesto, solicito que lo señores jueces de la Corte Constitucional, declaren con lugar la presente acción extraordinaria de protección, y en consecuencia deje sin efecto la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo de fecha 1 de junio de 2016 pronunciada por los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del Recurso de Casación No. 419-2009, propuesto por parte del Director Provincial de Salud de Pichincha conjuntamente con el Asesor Jurídico de dicha Dirección, delegado por el Procurador General del Estado (conforme consta en sentencia), declarando la vulneración de los derechos constitucionales alegados y en consecuencia, se confirme el fallo dictado por la Segunda Sala del Tribunal *Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo disponiéndose:* "...aceptando la demanda, declara la nulidad del acto administrativo materia de la presente impugnación; consecuentemente, se dispone que la autoridad que lo emitió, en el término de cinco días reintegre al actor al cargo del que fue separado y satisfaga las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de cesación hasta su efectivo reintegro; debiéndose satisfacer al IESS los valores correspondientes a la afiliación por ese período, para lo cual de las remuneraciones apagarse se descontará el respectivo aporte personal. La administración deberá, por cuerda separada aplicar lo dispuesto en el 47 (actual 46) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público".

Resoluciones judiciales impugnadas

De los antecedentes de la presente sentencia, específicamente a partir de lo resuelto en la Sala de Admisión de esta Corte Constitucional mediante auto expedido el 30 de noviembre el 2016, a las 10:34, se tiene que las decisiones judiciales impugnadas son tanto la sentencia de 01 de junio de 2016, como el auto de aclaración y ampliación de 06 de octubre de 2016, expedidos por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Sin embargo de aquello, desde una lectura integral de la demanda así como de los argumentos principales que la acompañan, se logra verificar con suficiente claridad que la decisión judicial principal sobre la cual el señor Juan Carlo Carranza Barona dirige su impugnación constitucional durante el decurso del libelo, recae en la sentencia de 01 de junio del 2016, de modo que si bien la Sala de Admisión admitió a la acción extraordinaria de protección en contra de las dos decisiones, el Pleno de esta Corte Constitucional en aplicación del principio de economía procesal establecido en el artículo 169 de la Constitución de la República, únicamente procederá a transcribir los principales argumentos judiciales contenidos en la sentencia de 01 de junio de 2016, que posteriormente y en forma exclusiva será objeto de análisis constitucional en la parte correspondiente a la determinación y resolución del problema jurídico.

Dada la extensión de la decisión judicial impugnada, únicamente se procede a transcribir los argumentos principales de la misma a continuación:

> Recurso de casación No. 419-2009
> **CONJUEZ PONENTE: DR. IVAN PATRICIO SAQUICELA RODAS**
> ***CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.***- Quito, a **01 de junio de 2016**, a las 09h00.-
> *VISTOS:* El 30 de marzo de 2009, las 11 h09, la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, dictó sentencia y resolvió aceptar la demanda presentada por el Doctor Juan Carlo Carranza Barona, y por ende declaró la nulidad del acto administrativo impugnado, esto es la Acción de Personal No. PGRH-20015-49, de 29 de abril de 2005, suscrita por la Coordinadora de Gestión de Recursos Humanos y por el Director Provincial de Salud de Pichincha (E), con la cual se dejó sin efecto el nombramiento provisional del antes mentado Dr. Juan Carlo Carranza Barona. Adicionalmente, se resolvió en dicha sentencia que la autoridad que emitió tal Acción de Personal, reintegre al actor al cargo del que fue separado, y satisfaga las

remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de cesación de sus funciones hasta su efectivo reintegro, debiendo satisfacer al IESS los valores correspondientes a la afiliación por ese período, para lo cual de las remuneraciones a pagarse se descontará el respectivo aporte de personal. (...). **PRIMERO: COMPETENCIA. -** Este Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y el artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación; y de acuerdo al acta de sortero electrónico efectuada el 2 de marzo de 2015, a las 10h26. (...) Conforme enseña la doctrina, el recurso de casación será revisado en un orden lógico de causales; esto es, en primer lugar examinaremos la causal quinta, luego la causal cuarta y finalmente la causal primera de la Ley de Casación, en las que sustenta su recurso el recurrente. (...) **3.1. CAUSAL QUINTA: EN LA SENTENCIA SE ADOPTAN DECISIONES INCOMPATIBLES.-** (...) Por lo demás, este Tribunal no encuentra que haya motivo para casar la sentencia recurrida por la causal quinta, no existen resoluciones contradictorias o incompatibles; en la sentencia se lee que el fundamento táctico y jurídico sobre el cual se expidió la acción de personal impugnada no se ajusta a la realidad ni a los presupuestos previstos en el artículo primero del Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril de 2005, además se señala que no está debidamente motivada, y que este vicio indefectiblemente provoca la nulidad del acto administrativo por cuanto no es susceptible de convalidación (...) verificándose así que existe confusión en el recurrente al creer que por el hecho de haberse declarado la nulidad, el recurso es objetivo o de anulación, lo cual no es así, por lo que se desecha el recurso por este extremo. **3.2. CAUSAL CUARTA, EN LA SENTENCIA SE OMITE RESOLVER TODOS LOS PUNTOS DE LA LITIS.-** (...). En el presente caso, el recurrente alega que en la sentencia recurrida el Tribunal de instancia ha omitido resolver sobre una de las excepciones planteadas por la parte demandada, esto es, la de falta de legítimo contradictor. Al respecto se verifica que a fojas 24 a 30 del proceso consta el escrito de contestación a la demanda presentado por el Director Provincial de Salud de Pichincha, que en el literal e) de las excepciones consta lo siguiente: "**... al mismo tiempo no es demandada la Coordinadora de la Gestión de Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, en la persona de la Dra. Miriam Romero Pinos que es quien suscribe en forma conjunta la acción de personal impugnada**". Por su parte, en los antecedentes de la sentencia impugnada solamente se menciona las excepciones planteadas por la parte demandada, una de las cuales se refiere a la de falta de legítimo contradictor por no haberse demandado a la funcionaria que suscribe la acción de personal impugnada conjuntamente con el Director Provincial de Salud, pero en la parte considerativa no se analiza ni se examina dicha excepción de manera alguna, y en la parte resolutiva el Tribunal de instancia se ha abstenido de resolver este asunto, configurándose así el vicio de citra petita o mínima petita, al haberse dejado de resolver una de las excepciones sobre las que se trabó la litis, por lo que se acepta el recurso por este extremo. **3.3. ANÁLISIS DE LA CAUSAL PRIMERA.-** (...) **3.3.1. FALTA DE APLICACIÓN DE NORMAS DE DERECHO.-** En el caso que nos ocupa, el recurrente acusa la falta de aplicación del inciso segundo del artículo 124 de la Constitución de 1998 (...) Adicionalmente manifiesta que en la

sentencia recurrida se han dejado de aplicar el literal b) del artículo 6 y los artículos 70, 71, 72, 74, 75, 90 y 95 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época, normas éstas que regulan el ingreso de los servidores a la carrera administrativa, en especial, establecen el requisito del concurso de méritos y oposición para el ingreso a la carrera administrativa. (...) Dicho en otras palabras, no está en discusión la forma en que el doctor Juan Carlo Carranza Barona ingresó a la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y si cumplió determinados requisitos legales; por lo que las referidas normas invocadas por el recurrente resultan impertinentes al caso analizado, ya que regulan un asunto distinto a la materia del litigio. Para sustentar falta de aplicación de normas jurídicas se debe considerar que, establecidos los hechos en instancia, corresponde a los jueces la aplicación de las normas jurídicas pertinentes. La falta de aplicación, entonces, consiste en que los jueces debiendo aplicar dichas normas no lo hicieron. (...) Adicionalmente el recurrente señala que en la sentencia recurrida existe falta de aplicación del literal b) del artículo 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época, que enumera los servidores públicos excluidos de la carrera administrativa, más sin embargo se verifica que la sentencia recurrida expresamente señala: "En el caso, existe certeza de que el recurrente estaba sometido al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, cuyo artículo 93, literal b) (numeración de la época) establecía taxativamente cuáles son los puestos públicos que tienen la condición de libre nombramiento y remoción; entre los cuales no se encuentra el cargo de Profesional 2 (Comisario de Salud) Coordinador, **que es precisamente el que ocupaba el actor"**, por lo que es claro que, al contrario de lo afirmado por el recurrente, en la sentencia efectivamente sí se aplicó la citada norma. En lo que respecta a la falta de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril del 2005 alegada por el recurrente, esta Sala considera que es en aplicación del artículo primero de dicho Decreto que se emitió la acción de personal impugnada. Empero, no puede sostenerse falta de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 012 en la sentencia, pues la Acción de Personal No. PGR-2005-49 que se impugna dejó sin efecto el nombramiento provisional del doctor Juan Carlo Carranza Barona, por considerar que estaba entre los supuestos considerados en el Decreto mencionado. (...) Ciertamente, el cargo de Profesional 2 Comisario de Salud, no es un cargo que se encuentre señalado en la Ley, como cargo de alta confianza o de dirección política o administrativa, en consecuencia no es de libre nombramiento y remoción y, por tanto, no le era aplicable el Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril de 2005, de manera que la falta de aplicación de dicho Decreto en la sentencia impugnada resultaba irrelevante, motivo por el cual se desecha el recurso por este extremo. **3.3.2. APLICACIÓN INDEBIDA DE NORMAS DE DERECHO.-** (...) Esta Sala considera que lejos de poder sostener la indebida aplicación de estas normas, las mismas se han aplicado correctamente a los supuestos de hecho materia del litigio, por lo que no puede prosperar la alegación del casacionista. Por fin, es preciso señalar que el recurrente afirma que el Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril del 2005 no contiene la suficiente motivación; esta alegación es equivocada e impertinente, por cuanto la sentencia recurrida declara la nulidad de la Acción de Personal por considerar que no tiene motivación, mas

no se refiere a la motivación del Decreto Ejecutivo No. 012 de 22 de abril de 2005, que no es materia de la litis, por lo que se desecha el recurso por este extremo (...). **4.- SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.**- En los numerales 3.2 y 3.3.3 del presente fallo se expusieron las razones jurídicas que evidencian el error de la sentencia materia de este recurso, y por tal motivo ésta debe ser casada. En consecuencia, la Sala debe asumir las facultades de un tribunal de instancia para dictar la sentencia de mérito que corresponde, conforme lo dispone el inciso primero del artículo 16 de la Ley de Casación. En su obligación de cumplir la tarea de juzgamiento que realizó erradamente el Tribunal de instancia, esta Sala considera: (...) **4.2.-** (...) En definitiva, el actor no tenía atribuido funciones de dirección política o administrativa del Estado, ni se trataba de las denominaciones expresamente expuestas en la disposición normativa, ni fue titular o segunda autoridad de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha. Es decir, el cargo de Profesional 2 - Comisario de Salud no consta explícita y expresamente señalado como excepción a la carrera administrativa; o lo que es lo mismo, este puesto no era de libre nombramiento o remoción. Consecuentemente, los presupuestos previstos en el Decreto Ejecutivo No. 12 no son aplicables al caso del doctor Juan Carlo Carranza Barona (...) **4.3.-** (...). **4.4.-** El doctor Juan Carlo Barona Carranza fijó como pretensión en su demanda **"Que se declare la nulidad del acto impugnado, con los efectos que esta declaratoria genera".** Conforme se manifestó anteriormente, el actor fue cesado de su cargo en base al Decreto Ejecutivo No. 012, lo cual demuestra que las autoridades de la Dirección Provincial de Salud consideraron que el actor ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando en verdad el actor ejerció un cargo que gozaba de estabilidad, en la forma que se ha señalado anteriormente, lo cual torna el acto en ilegal. Sin embargo, esta Sala estima que no existe causal alguna para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, para lo cual considera que el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece las causas por las cuales se debe declarar la nulidad del acto administrativo o del procedimiento adoptado para su expedición. El literal a) señala como causa de nulidad, la incompetencia del órgano administrativo autor del acto impugnado; y el literal b) establece como causa de nulidad, la omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión. En el presente caso, no se encuentra que exista causal alguna que afecte a la validez del acto administrativo impugnado, en razón de que si bien la parte demandada consideró erradamente que el doctor Juan Carlo Carranza Barona ejercía un cargo de los señalados en la ley como de libre nombramiento y remoción, el procedimiento adoptado para su cesación era el que correspondía para ello de acuerdo con la ley, y la acción de personal está suscrita por los competentes funcionarios públicos. Por lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ***ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,*** acepta parcialmente el recurso de casación interpuesto y en consecuencia casa parcialmente la sentencia dictada el 30 de marzo de 2009, a las11h09, por el Tribunal Distrital No. 1 de

lo Contencioso Administrativo dentro del juicio No. 13471-LLM propuesto por el doctor Juan Carlo Carranza Barona en contra del Procurador General del Estado y otros, y en aplicación del inciso primero del artículo 16 de la Ley de Casación, declara la ilegalidad del acto administrativo impugnado y dispone la restitución del actor a su puesto de trabajo, sin derecho al pago de las remuneraciones y de otros valores reclamados. Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas como Secretaria Relatora, de conformidad a la acción de personal No. 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015. Sin costas.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Procuraduría General del Estado

De la revisión del expediente constitucional, consta a fojas 42 un escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien únicamente señala casilla constitucional para recibir notificaciones en la causa N.º 2371-16-EP.

Ministerio de Salud Pública del Ecuador

De foja 45 a 48 y vta., comparece ante esta Corte Constitucional el doctor Manuel Edmundo Minaya Oleas en calidad de coordinador zonal 9 del Ministerio de Salud quien en calidad de tercero interesado expresa lo principal que habiendo emitido la Corte Constitucional un pronunciamiento a favor del señor Juan Carlo Carranza Barona en octubre del 2014, los derechos del referido ciudadano fueron oportunamente reparados y que la formulación de una nueva demanda, implicaría "... un doble juzgamiento pues claramente se observó que mediante sentencia N.º 188-14-SEP-CC dentro del caso N.º 1206-12-EP de fecha 22 de octubre de 2014 emitida por la Corte Constitucional, ya existe una reparación integral a favor del señor Juan Carlo Carranza Barona, por los mismos hechos hoy demandados".

Explica que existe vulneración al principio de buena fe procesal e imparcialidad cuando el accionante "... ejecuta una petición en contra de los sistemas ordinarios versus constitucionales, porque jamás se puede pedir o inducir a los juzgados ejecuten [sic] fallos a favor de los accionantes (...). Adicionalmente la propia Corte Constitucional ha manifestado que no es otra instancia de justicia ordinaria,

tal como lo ha referido en su sentencia N.º 028-14-SEP-CC, caso N.º 1926-12-EP, de fecha 12 de febrero de 2014 y N.º 025-10-SEP-CC, caso N.º 0321-09-EP de fecha 03 de junio de 2010, por esta razón no se puede ni siquiera insinuar cómo debería fallar este máximo organismo constitucional, pues eso significaría ejecutar una intromisión ilegal e ilegítima a la justicia ordinaria desnaturalizando gravemente la acción extraordinaria de protección".

Añade que "... al ejecutar este hecho, no solo se demuestra que sí existe una petición improcedente, sino también se demuestra una intención por demás ilegítima que provocaría una acción de prevaricato, porque el derecho del accionante señor Juan Carlo Carranza Barona, ya fue reparado integralmente por la propia Corte Constitucional, en sentencia 188-14-SEP-CC dentro del caso N.º 1206-12-EP de 22 de octubre de 2014, y pedir otra sentencia, direccionada a hechos o a derechos crearía una acción ilegal e ilegítima contra la sentencia ya emitida por la misma Corte Constitucional".

Manifiesta que dicha Cartera de Estado "... protege el recurso público, razón por la cual advierte este abuso del derecho, ejecutado por la parte accionante, razón por la cual requiere que se apliquen máximas constitucionales referidas, como garantías mínimas procesales y debe rechazar la presente acción por estar en clara contraposición con la norma constitucional y principalmente por solicitar actos contra derecho".

Concluye solicitando que se rechace la acción extraordinaria de protección formulada por el señor Juan Carlo Carranza Barona.

Jueces de la Corte Nacional de Justicia

A foja 58 del expediente constitucional, consta una comunicación suscrita por el doctor Pablo Tinajero Delgado y por la doctora Cynthia Guerrero Mosquera en calidad de jueces nacionales, quienes dando cumplimiento a lo dispuesto mediante auto de 18 de enero de 2018 por la jueza constitucional sustanciadora, informan lo siguiente:

La referida sentencia se encuentra debidamente motivada por los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia otorgadas por

el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación habiéndose respetado el debido proceso, por lo que esta sería tenida como informe suficiente; y por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra 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 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. 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, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de

interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación y resolución del problema jurídico

De la revisión integral de la demanda, así como de los argumentos desarrollados en la misma, esta Corte Constitucional identifica como derechos constitucionales vulnerados el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, establecidos respectivamente en los artículos 76 numeral 7 literal *l* y 75 de la Constitución de la República. En función de lo manifestado, se procederá a continuación a la formulación y posterior resolución de los problemas jurídicos referidos.

1. La sentencia expedida el 01 de junio del 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 686-2016, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l, de la Constitución de la República?

2. La sentencia expedida el 01 de junio del 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 686-2016, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida el 01 de junio del 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 686-2016, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación,**

establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l, de la Constitución de la República?

El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l**, que establece:

> Artículo 76.- (...) 7.- (...) *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.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 089-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1848-13-EP, determinó:

> ... la motivación no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que la autoridad judicial arribe, evitando toda forma de arbitrariedad y discrecionalidad ilegítima en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.[1]

En razón de la jurisprudencia constitucional citada, se evidencia que la motivación establece la exigencia de que la autoridad judicial exteriorice el camino intelectual seguido para adoptar su decisión. Por esta razón, la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos a ser cumplidos de manera indispensable por las decisiones judiciales, para considerar que éstas se encuentran debidamente motivadas: "**a)** Razonabilidad, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, sin que puedan incluirse criterios que contradigan dichos principios; **b)** Lógica, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática en la cual las premisas que la conforman mantengan un orden coherente y su contenido guarde relación con la decisión final a la cual se arribe y **c)** Comprensibilidad, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social".[2]

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 089-16-SEP-CC, caso N.º 1848-13-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-16-SEP-CC, caso N.º 0476-13-EP.

Previo a determinar si los requisitos de la motivación expuestos en los párrafos precedentes se encuentran cumplidos, es preciso situar el campo de análisis, considerando que lo que se estudiará a continuación es la motivación de una sentencia que resuelve aceptar parcialmente el recurso de casación interpuesto en la causa.

Como bien esta Corte lo ha manifestado en su jurisprudencia previa, el recurso de casación se encuentra caracterizado por ser riguroso, puesto que no solo cuenta con determinados condicionamientos para su interposición, sino que además su admisión, sustanciación y resolución se encuentran reguladas por normas específicas que lo catalogan como un recurso extraordinario diseñado para armonizar la aplicación e interpretación de las normas legales en el ordenamiento jurídico interno.

En esta línea, el recurso de casación cuenta con normativa especializada, previa, clara y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos actualmente en el Código Orgánico General de Procesos[3] y previamente en la Ley de Casación y en las demás normas especializadas, dependiendo de cada rama. Por consiguiente, es obligación de los jueces aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación del recurso, ya que su desconocimiento acarrea la vulneración del os derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Adicionalmente, es necesario señalar que la Ley de Casación vigente al momento en que se entabló el recurso establece las fases, requisitos y límites que este recurso determina. Por ende, es importante precisar que en el conocimiento del recurso de casación, el ámbito competencial de los jueces nacionales se encuentra delimitado en razón de cada etapa que lo conforma. En la fase de resolución del recurso de casación, que es en la etapa en la que se dictó la sentencia impugnada en el caso que aquí nos ocupa, tiene por objeto analizar las pretensiones y argumentaciones del recurrente. En este punto, conforme la Corte ha reiterado en sus decisiones, corresponde a los jueces nacionales el análisis de la sentencia recurrida en relación con la normativa legal supuestamente transgredida y siempre precautelando la vigencia de los derechos constitucionales que constituye el fin principal de la

[3] Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial N.º 506 de 22 de mayo de 2015.

administración de justicia, en un Estado constitucional de derechos como es la República del Ecuador.

Bajo este esquema de fuentes normativas y jurisprudenciales, la Corte Constitucional en primer lugar procede a realizar el test de motivación bajo los criterios de ***razonabilidad, lógica*** y ***comprensibilidad.***

a) Razonabilidad

Dentro del test de motivación, el análisis de razonabilidad debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y normas consagrados por el ordenamiento jurídico, criterio sobre el cual esta Corte Constitucional asume la tarea de identificar si los juzgadores fundamentaron su decisión y construyeron su criterio sobre la base de las fuentes del derecho inherentes a la naturaleza de la causa.

De esta manera, a través del examen de razonabilidad necesariamente se debe constatar la identificación por parte de los jueces de las normas que les conceden competencia dentro del caso concreto; además, se debe verificar que las disposiciones normativas invocadas en la decisión judicial se relacionen a la naturaleza y objeto de la controversia; de esta forma se tendrá certeza respecto de las fuentes de derecho que han dado lugar a la decisión judicial y se podrá establecer si se trata o no de una sentencia razonable.

Del análisis de la decisión impugnada, se desprende que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inicia su exposición fundamentando su competencia para resolver el recurso de casación bajo las normas constitucionales pertinentes, específicamente el artículo 184 de la Constitución de la República, el numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo la Codificación de la Ley de Casación (hoy derogada).

A partir del considerando segundo, los jueces nacionales identifican la naturaleza jurídica del recurso de casación y las causales alegadas en el recurso planteado por la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y el delegado del procurador general del Estado, en ese sentido se manifiesta que se admitió el recurso interpuesto por las causales primera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

Más adelante en el considerando tercero, la Sala hace mención a la sentencia dictada por esta Corte Constitucional con el N.º 188-14-SEP-CC dentro de la

acción extraordinaria de protección N.º 1206-12-EP interpuesta por el hoy accionante Juan Carlo Carranza Barona, en virtud de la cual se dejó sin efecto la sentencia de 19 de junio de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, obligando a que se conozca y se resuelva nuevamente el recurso de casación en la causa, subsanando las vulneraciones de derechos constitucionales identificadas por la Corte Constitucional.

Luego, se advierte que desde la página 4 hasta la página 13, los jueces nacionales proceden a resolver, ya de modo específico e individualizado cada una de las alegaciones sobre las cuales se plantea el recurso de casación; en primer lugar, en el numeral 3.1. de la sentencia que se analiza, la Corte Nacional Justicia decide pronunciarse sobre la causal quinta de la Ley de Casación, para cuya resolución se hace mención al artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en lo relativo al recurso de plena jurisdicción o subjetivo.

Más adelante, en el punto 3.2., la Corte Nacional de Justicia se pronuncia respecto de la causal cuarta haciendo mención a los vicios que recoge dicha causal como son *ultra petita*, *extra petita*, *citra petita* o *mínima petita*, llegando a la conclusión de que se ha configurado el vicio de *citra petita* o mínima *petita*, al haberse dejado de resolver una de las excepciones sobre las que se trabó la *litis* como es la falta de legítimo contradictor.

Por su parte, en el numeral 3.3. la Corte Nacional resuelve las alegaciones planteadas por el recurrente respecto de la causal primera, puntualizando en el numeral 3.3.1. que en relación a la falta de aplicación de normas de derecho, el recurrente manifiesta que se han dejado de aplicar el literal b) del artículo 6 y los artículos 70, 71, 72, 74, 75, 90 95 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época, normas estas que regulan el ingreso de los servidores a la carrera administrativa; así como también el literal b) del artículo 93 de dicha norma legal que enumera los servidores públicos excluidos de la carrera administrativa y el Decreto Ejecutivo N.º 012 de 22 de 2005.

En el numeral 3.3.2., en cuanto a la indebida aplicación de normas de derecho la Corte Nacional menciona que las normas alegadas por el recurrente fueron los artículos 28 y 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado, artículo 94 inciso final del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el numeral 13 del

artículo 24 de la Constitución Política de 1998 y artículo 47 de la LOSCCA del 2003. Finalmente, en el numeral 3.3.3., la Corte Nacional hace referencia a la errónea interpretación de normas de derecho, para lo cual establece que las normas alegadas en dicha causal por el recurrente son el literal b.1 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la época.

Si bien, hasta este punto puede advertirse que los fundamentos normativos, así como la referencia jurisprudencia, expresados por los jueces nacionales guardan armonía con la naturaleza del recurso extraordinario que a continuación están, en la sentencia analizada se puede observar que la Corte amplía su análisis más allá de las causales invocadas en el recurso de casación presentado por las autoridades estatales y dentro del numeral 4.4., se valora la pretensión del doctor Juan Carlo Carranza Barona en su demanda contencioso administrativa. Para realizar dicho análisis, la Corte Nacional elabora una serie de consideraciones que no son parte del recurso presentado, respecto a si era pertinente o no ordenar la nulidad del acto administrativo por parte del Tribunal Distrital o restringirse a determinar su ilegalidad sin especificar a qué causal o alegación de la parte recurrente está respondiendo, ni puntualizar las normas legales que le permiten realizar dicho análisis dentro de su sentencia, con lo cual la Corte Nacional de Justicia incumple con su deber de enunciar y evidenciar la normativa que le permite emitir dicho pronunciamiento, situación que sin duda transgrede el parámetro de la razonabilidad exigido por la Corte Constitucional en las decisiones judiciales.

De lo dicho se desprende que los jueces, para fijar su competencia en efecto hicieron referencia a las fuentes del derecho respectivas, al igual que lo hicieron para establecer las normas que rigen las causales de casación invocadas, no obstante en la última parte de la decisión judicial, la Corte Nacional de Justicia se pronuncia respecto de otros elementos no incluidos dentro de las causales invocadas en el recurso de casación, extralimitando sus funciones sin expresar el fundamento legal o constitucional que le permite dicho accionar y por lo tanto incumpliendo con lo requerido por el presupuesto de razonabilidad dentro de la sentencia impugnada.

b) Lógica

El requisito de lógica debe entenderse como la coherencia de las conclusiones jurídicas respaldadas por las premisas que componen la resolución, vinculadas por medio de juicios establecidos en base a reglas. La lógica complementa el requisito

de la razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental como ejercicio de motivación.

En cuanto al criterio de la lógica, no puede olvidarse que, en el presente caso, se impugna la sentencia dictada dentro de un recurso de casación, el cual tiene por objeto analizar las pretensiones y argumentaciones del recurrente respecto de las ilegalidades ocasionadas por los jueces de instancia. En este punto, conforme la Corte ha reiterado en sus decisiones, corresponde a los jueces nacionales el análisis de la sentencia recurrida en relación con la normativa legal supuestamente transgredida y siempre precautelando la vigencia de los derechos constitucionales que constituyen el fin principal de la administración de justicia en un Estado constitucional de derechos, como lo es el Ecuador.

Una vez examinada la sentencia impugnada en el presupuesto de razonabilidad, se ha identificado que, en el considerando *segundo*, los jueces de la Sala puntualizaron las causales alegadas en el recurso planteado por la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y el delegado del procurador general del Estado, estableciendo que el recurso fue admitido por las causales primera, quinta y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.

Por lo cual, la Corte Nacional de Justicia expresamente menciona que "el análisis del presente recurso se contrae exclusivamente a efectuar una confrontación entre los aspectos materia del recurso de casación y la sentencia dictada por el Tribunal juzgador, en función de las pruebas actuadas ante esa instancia; es decir partiendo de los hechos fijados por el Tribunal *a quo*, sin que se pueda efectuar estudio, referencia o constatación de otra documentación, pues no se trata de un recurso de apelación, tal como claramente diferencia el Código Orgánico de la Función Judicial". Es decir, la Corte Nacional de Justicia reconoce que en virtud de la naturaleza jurídica formal y específica del recurso de casación, la sentencia que se analiza puede versar únicamente sobre las tres causales planteadas por el recurrente por las cuales se admitió el recurso.

Continuando con su análisis, la Corte Nacional en el considerando *tercero*, hace mención a la sentencia de la Corte Constitucional N.º 188-14-SEP-CC, en virtud

de la cual se dejó sin efecto la sentencia de 19 de junio de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, obligando a que se conozca y resuelva nuevamente el recurso de casación en la causa, para lo cual la Corte Nacional precisa que en atención a dicha sentencia su análisis debe constreñirse al recurso de casación interpuesto y a las causales en él alegadas. Luego, se advierte que desde la página 4 hasta la página 13, los jueces nacionales proceden a resolver, ya de modo específico e individualizado cada una de las alegaciones sobre las cuales se plantea el recurso de casación. En primer lugar, en el numeral 3.1. de la sentencia que se analiza, la Corte Nacional de Justicia decide pronunciarse sobre la *causal quinta* de la ley de casación, la cual sostiene que a pesar de que el actor en ninguna parte de la demanda enuncia la clase de recurso contencioso administrativo que interpone, el Tribunal juzgador interpreta y califica que se trata de un recurso subjetivo o de plena jurisdicción, no obstante en la parte resolutiva de la sentencia declara la nulidad del acto impugnado, con lo cual, a decir del recurrente se habría arribado a una decisión contradictoria.

Para contestar dicha alegación, la Sala de la Corte Nacional de Justicia menciona que no es cierto que el señor Juan Carlo Carranza Barona no haya determinado la clase de recurso que presentó y que el Tribunal se haya atribuido la facultad de calificar o interpretar su demanda, pues en la demanda propuesta el actor, en forma expresa en el acápite denominado "pretensión" dice: *"(...) Con los antecedentes expuestos, y a través del Recurso Contencioso Administrativo Subjetivo o de Plena Jurisdicción, impugno la acción de personal N.º PGRH-2005-49 (...)"*.

Además, la Sala de la Corte Nacional de Justicia menciona que no hay motivo para casar la sentencia recurrida por la causal quinta, pues en la sentencia se lee que el fundamento fáctico y jurídico sobre el cual se expidió la acción de personal impugnada no se ajusta a la realidad ni a los presupuestos previstos en el artículo primero del Decreto Ejecutivo N.º 012 de 22 de abril de 2015, así como también que esta carecía de motivación, lo cual provoca la nulidad del acto administrativo. Es decir, al parecer de la Corte Nacional de Justicia, lo que realiza la jurisdicción contenciosa es declarar nulo el acto administrativo, más no resolver sobre un recurso de anulación y objetivo. Para ahondar en dicha conclusión, la Sala menciona que de conformidad con el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el recurso de plena jurisdicción o subjetivo se lo interpone para amparar un derecho subjetivo del recurrente, y eso es lo que ha

hecho el actor y ha considerado el Tribunal *a quo*, verificándose así que existe confusión en la institución recurrente al creer que por el hecho de haberse declarado la nulidad, el recurso es objetivo o de anulación. Con estas explicaciones la Sala concluye que el recurso debe ser rechazado en la causal quinta previamente analizada, lo cual guarda lógica con la causal planteada y el análisis efectuado por la Sala.

Más adelante, en el punto 3.2. la Corte Nacional se pronuncia respecto de la *causal cuarta* haciendo mención a los vicios que recoge dicha causal como son el *ultra petita*, *extra petita*, *citra petita* o *mínima petita*, y llega a la conclusión de que se ha configurado el vicio de *citra petita* o *mínima petita*, al haberse dejado de resolver una de las excepciones sobre las que se trabó la *litis* como es la falta de legítimo contradictor. Excepción que tuvo como fundamento el que no haya sido demandado por la coordinadora de la Gestión de Recursos Humanos, quien suscribió la acción de personal impugnada conjuntamente con el director provincial de Salud de Pichincha.

En tal virtud, la Corte Nacional verifica que efectivamente a fojas 24 a 30 del proceso consta el escrito de contestación a la demanda presentado por el director provincial de Salud de Pichincha, que en el literal e) se hace constar la excepción antes mencionada. No obstante, la Sala nota que el Tribunal de instancia en la parte resolutiva se ha abstenido de resolver dicho asunto, configurando se el vicio de *citra petita* o *mínima petita*, razón que lleva a la Sala a aceptar el recurso en la causal cuarta de la Ley de Casación, lo cual guarda estricta relación entre la causal planteada, el análisis de las normas efectuados por la Sala y la conclusión de casar en este punto la sentencia.

Por su parte, en el numeral 3.3. la Corte Nacional de Justicia resuelve las alegaciones planteadas por el recurrente respecto de la *causal primera,* puntualizando en el numeral *3.3.1 que en relación a la falta de aplicación de normas de derecho,* el recurrente manifiesta que se han dejado de aplicar el literal b) del artículo 6 y los artículos 70, 71, 72, 74, 75, 90 y 95 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época, normas estas que regulan el ingreso de los servidores a la carrera administrativa, en especial que establecen el requisito de concurso de méritos y oposición para el ingreso. Para resolver dicha alegación la Corte Nacional menciona que no está en discusión la

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs. (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador

forma en que el doctor Juan Carlo Carranza Barona ingresó a la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y si cumplió determinados requisitos legales; por lo que las normas referidas por el recurrente, a decir de la Sala, resultan impertinentes al caso analizado, ya que regulan un asunto distinto a la materia del litigio. La Corte Nacional, hace hincapié en que la falta de aplicación, consiste en que los jueces debiendo aplicar dichas normas no lo hicieron, lo cual no sucede en la sentencia recurrida.

Por otro lado, en cuanto a la falta de aplicación del literal b) del artículo 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa que enumera los servidores públicos excluidos de la carrera administrativa, la Sala de la Corte Nacional menciona que en la sentencia recurrida expresamente se señala que: *"En el caso, existe certeza de que el recurrente estaba sometido al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, cuyo artículo 93 literal b) establecía taxativamente cuáles son los puestos públicos que tienen la condición de libre nombramiento y remoción, entre los cuales no se encuentra el cargo de Profesional 2 (Comisario de Salud) Coordinador, que es precisamente el que ocupaba el actor"*. Con lo cual la Sala de la Corte Nacional llega a la conclusión que al contrario de lo afirmado por el recurrente, en la sentencia efectivamente sí se aplicó la citada norma.

Posteriormente, la Sala en el numeral 3.3.2., evalúa la indebida aplicación de normas de derecho, siendo las normas alegadas por el recurrente los artículos 28 y 29 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, 31 de la Ley de Modernización del Estado, 94 inciso final del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el numeral 13 del artículo 24 de la Constitución Política de 1998, y 47 de la LOSCCA del año 2003. Para dar contestación a estas alegaciones, la Sala establece que el recurrente en ningún momento explicó la forma en que se ha producido dicha aplicación indebida y cómo ha incidido en el fallo que recurre, es decir no justificó de qué forma concreta se habría dejado de aplicar la normativa pertinente para en su lugar aplicar la que considera indebida.

Sin embargo, la Sala de la Corte Nacional se pronuncia respecto del hecho de que se haya demandado al procurador general del Estado, cuando de acuerdo con el

recurrente correspondía demandarse al Estado ecuatoriano, frente a dicha alegación la Sala revisa el fallo impugnado y observa que en él oportunamente se mencionó que el procurador general del Estado al ser el representante judicial del Estado, está habilitado para comparecer en representación de todo el Estado ecuatoriano y de las instituciones que carecen de personería, por lo que la Sala considera que en este punto no existe aplicación indebida de norma alguna, ya que está claro que la demanda fue interpuesta en contra del procurador general del Estado en calidad de representante judicial del Estado ecuatoriano, lo es concordante con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, en lo que se refiere al 31 de la Ley de Modernización del Estado, 94 inciso final del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el numeral 13 del artículo 24 de la Constitución Política de 1998, y 47 de la LOSCCA 2003, la Sala menciona que en la sentencia recurrida dichas disposiciones fueron aplicadas correctamente a los supuestos de hecho, por lo que dicho cargo no puede prosperar. Como vemos, en este punto la Sala también arriba a una conclusión coherente con la causal y normas aplicables al caso concreto, situación que ratifica la lógica del fallo. Por su parte, en el numeral 3.3.3 de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia, se analiza la errónea interpretación de las normas de derecho, alegación dentro de la cual el recurrente mencionó que habría existido una errónea interpretación del literal b. l. del artículo 19 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente a la época, al respecto la Corte Nacional establece que en la sentencia recurrida dicha norma no fue aplicada, ni siquiera analizada, por lo que mal podría afirmarse que el Tribunal Contencioso hizo una errónea interpretación de aquella, por lo que dicho cargo también es rechazado.

Habiendo finalizado el análisis de las causales invocadas por el recurrente, en el numeral cuatro de la sentencia, llama la atención de la Corte Constitucional que la Sala mencione que *"en los numerales 3.2 y 3.3.3 han quedado expuestas las razones jurídicas que evidencian el error en la sentencia materia del recurso de casación"* por lo que la Sala se dispone a dictar una sentencia de mérito conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley de Casación en relación a estos dos numerales, aun cuando el único cargo aceptado como procedente fue la omisión en el pronunciamiento respecto de la falta de legítimo contradictor desarrollado en el

numeral 3.2. de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. En este punto, es importante resaltar que en el numeral 3.2 de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia se identificó el vicio de *citra petita* o *mínima petita*, razón por la que la Sala aceptó el recurso en la causal cuarta de la Ley de casación, situación que haría pertinente la emisión una sentencia de mérito que corrija dicha comisión de manera específica. No obstante, en el numeral 3.3.3. el análisis de la Sala la llevó a rechazar la causal primera en lo relativo a la errónea interpretación del derecho, por lo que se torna contradictorio, que por un lado decida rechazar la causal primera y por otro dicte una sentencia de mérito en este último punto.

Siguiendo con su análisis, en el numeral 4.1., la Corte Nacional de Justicia realiza un repaso de los hechos ocurridos en la causa y establece que le corresponde determinar si los presupuestos previstos en el Decreto Ejecutivo N.º 12 eran o no aplicables al caso del doctor Juan Carlo Carranza Barona, sin hacer referencia qué causal faculta a la Sala a efectuar dicho análisis, cuando la única causal aceptada fue la causal cuarta en la que se alegó la omisión en el pronunciamiento respecto de la falta de legítimo contradictor y puntualmente dentro del desarrollo de la causal primera, la Sala previamente valoró la falta de aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 012 de 22 de abril de 2005, concluyendo que no podía alegarse en el recurso la falta de aplicación de dicha norma al no ser el cargo de profesional 2, comisario de Salud, uno de aquellos señalado en la Ley como de libre nombramiento y remoción, por lo que la aplicación de dicho decreto en la sentencia impugnada resultaba irrelevante. Se observa entonces cómo la Corte Nacional entorpece la argumentación jurídica del fallo al abordar en la última parte de la sentencia nuevamente la pertinencia o impertinencia de aplicación de dicha norma en la sentencia del Tribunal Contencioso.

A pesar de lo antes mencionado, la Corte Nacional de Justicia, en el numeral 4.2. de su sentencia, profundiza dicho análisis indicando una vez más que el cargo de *profesional 2* se trata de un cargo de ejecución de políticas, es decir, funciones operativas limitadas a ejecutar lo que las primeras autoridades establecen como políticas institucionales, en definitiva, el doctor Carranza no tenía atribuidas funciones de dirección política o administrativa del Estado, ni se trataba de un cargo de asesoría o gerencia, así como tampoco fue titular o segunda autoridad de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, es decir el cargo de *profesional 2 - Comisario de Salud* - no consta explícita y expresamente señalado como excepción

a la carrera administrativa; o lo que es lo mismo, dicho puesto no era de libre nombramiento o remoción, con lo cual los presupuestos previstos en el Decreto Ejecutivo N.º 12 no le eran aplicables al doctor Juan Carlo Carranza Barona, encontrándose por su cargo protegido por la estabilidad reconocida en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente en esa época. Con lo cual, la Corte Nacional se pronuncia confirmando que el Decreto Ejecutivo N.º 12 no era aplicable al caso del señor Carranza, lo cual la lleva a afirmar que el acto administrativo que ordenó su desvinculación es un acto ilegal.

Vemos entonces, que la Corte Nacional de Justicia retomó dentro de su sentencia de mérito el análisis de la pertinencia de aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 12, con el fin de catalogar al acto administrativo conocido por el fuero contencioso administrativo, como ilegal.

Tal caracterización, que más adelante será revisada, es utilizada para modificar los efectos del fallo de instancia que originalmente habría declarado nulo al acto administrativo impugnado. Sin realizar más consideraciones sobre este punto, la Corte Nacional de Justicia, en el acápite 4.3 de su sentencia, en primer lugar analiza la causal que efectivamente aceptó y se refiere a la falta de legítimo contradictor alegada por la parte recurrente, estableciendo que en el presente caso el acto impugnado era el emitido por la Dirección Provincial de Salud de Pichincha del Ministerio de Salud Pública, tal como consta en el escrito de la demanda presentada por el doctor Juan Carlo Carraza consta: *"Con la presente acción demando al Procurador General del Estado, en su calidad de representante judicial del Estado Ecuatoriano"*.

Para resolver la excepción de falta de legítimo contradictor, la Corte Nacional pone en evidencia que mediante providencia de 01 de septiembre de 2005 Tribunal avocó conocimiento de la causa y dispuso citar al procurador general del Estado, al ministro de Salud Pública y al director provincial de Salud. Asimismo, menciona que mediante Delegación N.º 50.977 de 06 de octubre de 2005, el procurador general del Estado delegó a la asesoría jurídica del Ministerio de Salud para que en ejercicio del Patrocinio del Estado intervenga a nombre del procurador general del Estado como parte procesal en el juicio contencioso administrativo en cuestión, sin perjuicio de hacerlo en representación del Ministerio de Salud Pública y del director provincial de Salud. En tal virtud, la Sala menciona que constan en el

proceso la contestación de demanda y demás actuaciones realizadas tanto por el Ministerio de Salud Pública como por la Dirección Provincial de Salud.

Con estos antecedentes, la Corte Nacional señala que en el presente caso, en virtud de que el acto administrativo impugnado se encuentra suscrito por la autoridad nominadora competente, es decir el director provincial de Salud, quien actúa por el ministro de Salud Pública, la coordinadora del proceso de Gestión de Recursos Humanos no es la autora del acto impugnado, y aparece como suscribiente únicamente por razones operativas, sin que se pueda considerar que dicha funcionaría haya tomado la decisión que es la materia primigenia de la presente acción.

Con estas consideraciones, la Sala concluye que si bien el Tribunal Contencioso Administrativo, en su sentencia no se pronunció sobre la excepción de legítimo contradictor planteada por el recurrente, habiendo analizado el caso en concreto NO existe la alegada falta de legítimo contradictor, toda vez que para la comparecencia de la parte demanda se han aplicado las normas legales pertinentes como es el artículo 24 literal a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, con lo cual dicha omisión queda subsanada por la Corte Nacional de Justicia. Lo antes mencionado demuestra que la Corte Nacional de Justicia si bien declaró como procedente la alegación realizada por el accionante dentro de la causal cuarta, por encontrarse debidamente planteada y fundamentada. Al momento de conocer el fondo de dicha alegación dentro de su sentencia de mérito llegó a la conclusión de que dentro del proceso no existió falta de legítimo contradictor, afirmación que es producto de un análisis razonado de las actuaciones procesales y las normas aplicables a la legitimación activa, y que por lo tanto cumple con la debida motivación.

Para concluir el fallo, la Corte Nacional de Justicia elabora el numeral 4.4 de su sentencia, en el cual establece que el señor Juan Carlo Carranza fijó como pretensión en su demanda *"Que se declare la nulidad del acto impugnado, con los efectos que esta declaratoria genera"*. En tal sentido, considerando que el actor fue cesado de su cargo en base al Decreto Ejecutivo N.º 012, aun cuando no ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, la Corte Nacional retoma su análisis respecto de la ilegalidad del acto administrativo, para mencionar que *no existía causal alguna para declarar la nulidad de aquel.* Para fortalecer dicha

conclusión la Corte Nacional hace referencia a las causales de nulidad de los actos administrativos previstas en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dentro de las cuales encontramos la incompetencia del órgano administrativo autor del acto impugnado y la omisión o incumplimiento de formalidades legales para dictar una resolución o procedimiento, siempre que causen gravamen irreparable o influyan en la decisión. Por lo que se estima que en el caso en cuestión, no se circunscribe en ninguna de las causales antes descritas siendo suficiente para resolver el caso declarar su ilegalidad.

Para evaluar si esta última conclusión es lógica, recordemos que el recurso de casación, es por su naturaleza un recurso extraordinario y eminentemente formal que tiene por objeto analizar las pretensiones y argumentaciones *del recurrente* respecto de las ilegalidades ocasionadas por los jueces de instancia, todo ello enmarcado en las causales previstas por la entonces vigente ley de casación.

En la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia, hemos visto que las tres causales por las cuales el recurso fue admitido, recibieron sus respectivos pronunciamientos, siendo la única causal aceptada como procedente la causal cuarta, en virtud de la alegación de falta de legítimo contradictor, la misma que en dicha sentencia a su vez recibió una respuesta debidamente motivada que negó que la sentencia de instancia contenga dicho vicio procesal. Si bien, por un lado la Corte Nacional de Justicia, ha cumplido con descartar cualquier tipo de ilegalidad dentro de la sentencia del juez *A quo*, vemos que en el numeral 4.4. de su sentencia elabora un análisis respecto de si correspondía o no al Tribunal Distrital declarar la nulidad del acto administrativo impugnado; análisis, que no se sustenta en ninguna de las causales declaradas como procedentes dentro del recurso de casación, lo cual despoja de toda lógica al fallo impugnado.[4]

Si bien es cierto, la Corte Nacional de Justicia dentro del conocimiento de un recurso de casación tiene competencia para corregir los errores de legalidad cometidos en las sentencias recurridas, e inclusive modificar los efectos del fallo recurrido como ordenó en la sentencia que se analiza, dicha decisión necesariamente debe restringirse a los argumentos brindados por la parte recurrente dentro de las causales admitidas, no siendo aceptable que la Sala elabore

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-15-EP.

un pronunciamiento de oficio fuera de las causales invocadas por los recurrentes, pues se rompe la estructura formal y extraordinaria que caracteriza el recurso, situación que no solo trastoca la lógica del fallo sino que además vulnera el derecho a la seguridad jurídica del señor Juan Carlo Carranza.

El análisis fuera de las causales planteadas en el recurso de casación, produjo que la Corte Nacional de Justicia en la parte resolutiva de su sentencia case parcialmente la decisión de 30 de marzo de 2009 dictada por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo dentro del juicio N.º 13471-LLM, declarando la ilegalidad del acto administrativo impugnado y disponiendo la restitución del actor a su puesto de trabajo, pero *sin derecho al pago de remuneraciones y otros valores reclamados.* Es decir, modificando los efectos de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital, en perjuicio de los derechos del señor Carranza.

Con estos antecedentes, la Corte Constitucional puede observar que la Sala de la Corte Nacional si bien dentro del análisis puntual de las tres causales de casación invocadas por el recurrente ha elaborado un análisis coherente entre las premisas puestas en su conocimiento y las normas aplicables al caso por lo que finalmente rechaza todos los cargos deducidos en aquellas. Dentro de su sentencia de mérito ha excedido el análisis de la causal cuarta y ha efectuado un análisis ajeno al recurso, respecto de si el acto administrativo que desvinculó al señor Carranza debía tener efectos de ilegalidad o nulidad, despojando así al señor Carraza de las indemnizaciones dispuestas por el Tribunal *A quo*, sin apegarse a las causales invocadas por el recurrente. Lo cual, demuestra no solo un quiebre en la lógica del fallo, sino también una grave vulneración a su derecho a la seguridad jurídica.

c) Comprensibilidad

Finalmente, en lo que se refiere a la ***comprensibilidad,*** cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En el presente caso, si bien podemos decir que la sentencia analizada contiene un lenguaje claro que permite a las partes procesales y particularmente al gran auditorio social, comprender las ideas de la decisión relativas a cada una de las causales, los motivos por los que declara en su sentencia de mérito que el acto administrativo objeto de la acción contenciosa era ilegal y no nulo, no responden a ninguna alegación del recurrente, situación que dificulta la vinculación de los hechos del caso con las normas procesales que rigen el recurso de casación, puesto que se toma una decisión por fuera de las causales invocadas, dando como resultado una sentencia desprovista del requisito básico de comprensibilidad.

En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al no encontrarse cumplidos los requisitos de la ***razonabilidad, lógica y comprensibilidad,*** el auto analizado no cumple con la garantía de motivación de las resoluciones los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.

1. **La sentencia expedida el 01 de junio de 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 686-2016, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley".

En relación a este derecho, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 0031-14-SEP-CC, determinó que la tutela judicial efectiva:

> ... constituye un derecho mediante el cuales garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión

fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso[5].

De este modo, la tutela judicial efectiva implica la garantía respecto del acceso a los organismos jurisdiccionales a efectos de ventilar una pretensión jurídica y la actuación diligente de los operadores de justicia en la resolución del caso concreto[6]. Ahora bien, la actuación diligente de los operadores judiciales no implica, necesariamente, brindar fallos favorables a las pretensiones de quienes acuden a la justicia, de allí que al acudir con una demanda ante la justicia también pueda resultar un fallo adverso o desfavorable para el legitimado activo[7].

El Pleno del Organismo ha establecido como contenido esencial de este derecho tres *aspectos: "... el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia"*[8]. En ese sentido, corresponde a esta Corte evaluar dentro de qué aspecto de la tutela judicial efectiva podría incluirse la alegación del señor Juan Carlo Carranza Barona.

a) ***Acceso a los órganos de administración de justicia***

El primer parámetro dentro del derecho a la tutela judicial se circunscribe al acceso a la justicia, por medio del cual los órganos jurisdiccionales deben propender a que las personas puedan acceder a una administración de justicia y hacer valer sus derechos en conflicto.

En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, explicó que el derecho de acceso a la justicia consiste en que los órganos que administran justicia dentro de los Estados parte, no pongan trabas a las personas que acuden a los jueces o tribunales en búsqueda de que sus derechos sean determinados o protegidos. De igual forma, expuso que cualquier *"... norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la*

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.
[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 187-14-SEP-CC, caso N.º 1193-12-EP.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-14-SEP-CC, caso N.º 1026-12-EP.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención".[9]

Dentro de un análisis integral en el caso *sub examine* se puede evidenciar que el señor Juan Carlo Carranza Barona, no ha sufrido limitaciones a la hora de plantear las acciones y recursos que ha considerados pertinentes para la satisfacción de sus derechos. Tal es así que oportunamente pudo plantear una acción contencioso administrativa, la cual tuvo como resultado la sentencia dictada el 30 de marzo de 2009 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, en la que se decidió aceptar su demanda. Posteriormente en la causa, el director provincial de Salud de Pichincha conjuntamente con el asesor jurídico de Dicha Dirección y delegado del procurador general del Estado, presentaron un recurso de casación, el mismo que se resolvió por la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 19 de junio de 2012, de la cual tuvo conocimiento el señor Juan Carlo Carranza, permitiéndole plantear una primera acción extraordinaria de protección que daría como resultado la sentencia N.º 188-14-SEP-CC en la que se ordenó la reparación de sus derechos constitucionales.

Asimismo, en virtud de que la Corte Nacional de Justicia, a decir del señor Carranza no acató las disposiciones de la Corte Constitucional al emitir la nueva sentencia N.º 188-14-SEP-CC, al resolver una vez más de manera inmotivada, el recurso de casación originalmente planteado por director provincial de Salud de Pichincha conjuntamente con el asesor jurídico de dicha Dirección y delegado del procurador general del Estado, el señor Juan Carlo Carranza planteó la presente acción extraordinaria de protección, lo cual demuestra que ha podido acceder a la justicia tanto ordinaria como constitucional sin limitaciones.

Conforme se puede evidenciar *ut supra* del acontecer procesal, se observa que el señor Juan Carlo Carranza ha acudido a la administración de justicia del país en varias instancias e interpuesto los recursos respectivos, pudiendo acceder a las mismos sin limitaciones; por lo tanto, se denota que dentro del caso *sub examine* se ha garantizado *prima facie* el acceso a los órganos de administración de justicia.

[9] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantos vs. Argentina. Sentencia de fondo, reparaciones y costas, párrafo 50.

b) Debida diligencia de los órganos de administración de justicia

El segundo parámetro a ser analizado dentro de la tutela judicial efectiva, es la debida diligencia de la judicatura competente para resolver el litigio puesto a su conocimiento.

El parámetro que se aborda en este apartado, exige que los jueces casacionales actúen sobre los principios que rigen la administración de justicia[10], así como en observancia de las reglas procesales de su competencia; para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, se establezca motivadamente, si se verificó o no la vulneración de un derecho o de varios derechos.

En ese orden de ideas y considerando que la presente acción extraordinaria de protección ha sido presentada en contra de la sentencia del 01 de junio de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; esta Corte Constitucional analizará si los jueces casacionales dentro de la fase de sustanciación actuaron con la debida diligencia dentro del recurso interpuesto, atendiendo a la fase procesal que les correspondía conocer.

Al respecto, de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, si el recurso de casación ha pasado la fase de admisibilidad, los jueces deben pronunciarse respecto del fondo del asunto y evaluar las causales en él invocadas. En lo que respecta al segundo parámetro de la tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional ha precisado que este a su vez se conforma por dos componentes, siendo el primero aquel que se configura en el proceso cuando es dirigido en observancia a lo establecido en la Constitución y la ley, y el segundo, que sea resuelto en un tiempo razonable.

---

[10] Constitución de la República del Ecuador. Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.
Art.75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

El primero de los componentes antes mencionados, se refiere al deber de los operadores de justicia de adecuar sus actuaciones jurisdiccionales en estricta observancia a las prescripciones normativas contenidas en la Constitución de la República como en el resto del ordenamiento jurídico, debiendo las autoridades jurisdiccionales, entre otras cosas, garantizar a los intervinientes un debido proceso en el que se apliquen las normas relacionadas con el caso, se juzgue bajo los procedimientos prestablecidos y se permita la defensa de los intervinientes.[11]

Dentro de un recurso de casación como mencionamos anteriormente la debida diligencia exige que los jueces actúen sobre los principios que rigen la administración de justicia y observen las reglas procesales de su competencia; para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, *puedan determinar en sentencia la procedencia o no de los cargos alegados.* En ese orden de ideas, debemos recordar que el conflicto jurídico existente entre el señor Juan Carlo Carranza y la Dirección Provincial de Salud, ha sido traído en segunda ocasión a conocimiento de la Corte Constitucional, toda vez que en un primer momento la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictó un fallo carente de motivación, el mismo que dio como resultado la sentencia N.º 188-14-SEP-CC, en la cual se dispuso retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, dejar sin efecto la sentencia de 19 de junio de 2012 en el expediente de casación N.º 76-2012, debiendo otra Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conocer el recurso interpuesto.

Si bien, la Corte Nacional de Justicia acató la disposición de la Corte Constitucional del Ecuador de conocer nuevamente el recurso de casación interpuesto en la causa N.º 76-2012, a la hora de dictar un nuevo fallo, la Corte Nacional, tal como se determinó en el primer problema jurídico de la presente sentencia, nuevamente ha incurrido en una vulneración de derechos constitucionales al exceder sus competencias y pronunciarse modificando el fallo de instancia, fuera de las causales invocadas por el recurrente. Todo esto, desnaturalizando el carácter formal y extraordinario del recurso de casación. La Constitución de la República del Ecuador, dispone en su artículo 440 que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 150-16-SEP-CC, caso N.º 1201-14-EP.

e inapelables, la Corte inclusive se halla facultada para sancionar su incumplimiento, lo cual es concordante con los artículos 162 y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad, que establecen la obligatoriedad y necesidad de cumplimiento de las decisiones constitucionales.

Lo antes mencionado, nos permite comprender la importancia que tiene en nuestro régimen constitucional que las sentencias dictadas en esta materia, y especialmente las dictadas por la máxima autoridad de interpretación y control, como lo es la Corte Constitucional, sean cumplidas y observadas de manera obligatoria e inmediata. En el presente caso, vemos que la Corte Nacional de Justicia si bien ha dictado nuevamente una sentencia para dar cumplimiento a la sentencia N.º 188-14-SEP-CC, ha inobservado su obligación de precautelar los derechos constitucionales de las partes en su decisión judicial, especialmente los derechos del señor Juan Carlo Carranza, pues ha dictado una decisión carente de lógica, excediendo el marco de sus competencias como jueces de casación, con lo cual podemos concluir que efectivamente ha existido una deficiencia en la diligencia de los jueces casacionistas para resolver el caso traído a su conocimiento, lo cual sin duda restringe el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, quien en una nueva ocasión acude a la Corte Constitucional, debiendo esperar un nuevo pronunciamiento que ponga fin a su conflicto jurídico que lo llevó a plantear el recurso subjetivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Recuérdese que, dentro del segundo parámetro del derecho a la tutela judicial efectiva, además de la necesidad de recibir un juzgamiento diligente que observe las normas constitucionales y legales vigentes, exige que dicha decisión se brinde en un plazo razonable. En el presente caso, el hecho de que el accionante se haya visto obligado a plantear en dos ocasiones acciones extraordinarias de protección para recibir una decisión debidamente motivada, sin duda ha hecho que se prolongue de manera desmedida la resolución de su causa, lo cual profundiza la vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva.

En virtud de las particularidades del caso en concreto y tal como lo ha ordenado en su reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.º 363-16-SEP-CC, le corresponde a una de las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional del Justicia, conocer nuevamente el recurso

de casación planteado, debiendo cumplir con el segundo parámetro del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, restringir su análisis a las causales invocadas por los recurrentes y adoptar una decisión correlativa con aquellas, exponiendo de manera coherente sus argumentos al momento de emitir su decisión, para de esta manera concluir la presente causa, en estricto respeto de los derechos constitucionales de las partes.

c) El rol del juez una vez dictada la sentencia para la ejecución de la misma

Este parámetro tiene relación con el rol que debe cumplir el juez una vez emitida la sentencia, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de las medidas contenida en ella, cabe resaltar que aquello reviste de trascendental importancia, puesto que dicho actuar evitará que las partes queden en situaciones de desamparo judicial, y además permitirá garantizar que en el cumplimiento de la decisión judicial no exista negligencia imputable al juez, quien está en la obligación de resolver las diligencias, peticiones o recursos horizontales o verticales dentro del plazo razonable, lo cual es coherente con lo previsto en el artículo 25 numeral 2 literal *c* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala que dentro de la protección judicial compete a quienes administran justicia "garantizar el cumplimiento" de toda decisión en que se haya estimado procedente la acción.

En el presente caso, lo que se pretende precisamente es que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no ejecute la decisión que se impugna, es decir la dictada el 01 de junio de 2016, en virtud de que esta contiene vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante, por lo que la valoración de este tercer aspecto de la tutela judicial efectiva, no resulta pertinente en la causa.

En virtud del análisis antes expuesto, la Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 01 de junio de 2016 ha vulnerado la tutela judicial efectiva del accionante, en el segundo de sus momentos, es decir al dictar una decisión sin la debida diligencia para la protección de sus derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l y 75 la República del Ecuador, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral la Corte Constitucional ordena:

3.1. Deje sin efecto la sentencia dictada el 01 de junio de 2016 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 686-2016.

3.2. Disponer que, previo sorteo, sean otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia quienes conozcan y resuelvan el recurso extraordinario de casación referido en el numeral anterior, aplicando de manera integral el contenido de la presente sentencia constitucional, esto es considerando la *decissum* o resolución, así como los argumentos centrales mediante los cuales se construye la decisión y que son la *ratio.*

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
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 ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 16 de mayo del 2018. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 2371-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles treinta de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Quito - Ecuador