



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 06 de junio del 2018

**SENTENCIA N.º 195-18-SEP-CC**

**CASO N.º 0967-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por Santiago Ávila Orrico, en calidad de delegado de Patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en contra de la sentencia dictada el 07 de agosto de 2008, por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil; así como, de la sentencia expedida el 22 de abril de 2013 por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 94-2009.

De la misma manera fue interpuesta por Jaime Cevallos Álvarez en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), en contra de la sentencia de 22 de abril de 2013 dictada por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 94-2009.

El 6 de junio de 2013 el señor secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión en funciones conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto de 29 de agosto de 2013, a las 13:16, avocó conocimiento de la presente causa y, por considerar que las acciones extraordinarias de protección reúnen los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, las admitió a trámite y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

El Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de miércoles 09 de octubre de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiéndole a la jueza Wendy Molina Andrade, la sustanciación del presente expediente, conforme consta en el

memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 444-CCE-SG-SUS-2013 de 16 de octubre de 2013, por el cual se remite el expediente del caso.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 0967-13-EP, mediante providencia emitida el 02 de mayo de 2018 a las 09h00, y dispuso que se notifique con el contenido de la acción y la providencia a los jueces integrantes del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil y a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de que presenten un informe de descargo dentro de un plazo de cinco días.

### **Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada**

A través de la presente acción constitucional, se impugna la sentencia de 07 de agosto de 2008 dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, que determina lo siguiente:

(...) Lo anterior, lleva a la conclusión de que el caso de destitución del impugnante es ilegal y arbitrario. Por las consideraciones anteriores, el Tribunal Distrital No. [sic] de Guayaquil ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REUBLICA [sic] POR AUTORIDAD DE LA LEY, aceptando parcialmente la demanda declara ilegal la acción de Personal No. 245 DIR-RH de fecha 10 de mayo de 2005, suscrita por el Director General del Registro Civil Identificación y Cedulación y Jefe de Recursos Humanos, como respuesta al Sumario Administrativo, y se dispone que el señor José Luis Valencia Escalante, en un término de ocho días contados a partir de la ejecutoria de esta resolución, previa razón actuarial que lo compruebe, se [sic] reintegrado a sus específicas funciones que venía desempeñando hasta la fecha de su ilegal destitución.- Sin costas.-

De igual manera, se refuta la sentencia dictada el 22 de abril de 2013 por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, misma que en su parte pertinente señala:

(...) Sin que se requieran otras consideraciones, esta Sala Temporal Especializada 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, no casa el fallo dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital de Guayaquil de fecha 7 de agosto de 2008, a las 9h45, que ha dado término al juicio No. 329-05-03 seguido por José Luis Valencia Escalante en contra del Ministerio de Gobierno y Policía, Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación y la Procuraduría General del Estado.- En consecuencia, dispone estar a lo resuelto en el fallo del inferior.- Con costas a cargo de la defensa de la entidad recurrente por reunirse los requisitos de los





artículos 18 de la Ley de Casación y 26 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin multas (...)

### **Antecedentes**

José Luis Valencia Escalante presentó una demanda contenciosa administrativa de recurso subjetivo en contra del Ministerio de Gobierno y Policía y de la Dirección General del Registro Civil, impugnando la acción de personal N.º 245-DRI-RH, de 10 de mayo de 2005, mediante la cual se le cesó de sus funciones que desempeñaba como Técnico Jefe de Registro Civil (e) del cantón Milagro. Causa que fue conocida y sustancia por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

El Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil mediante sentencia de 7 de agosto de 2008 aceptó parcialmente la demanda de Luis Valencia Escalante, declarando ilegítima la acción de personal impugnada en el recurso subjetivo y ordenando el reintegro a las funciones que las venía desempeñando.

La Procuraduría General del Estado presentó recurso extraordinario de casación, el cual fue resuelto por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia de 22 de abril de 2013, en la cual se resolvió no casar la sentencia impugnada, ordenando, además, el pago de costas a cargo de la defensa de la entidad recurrente.

Finalmente, la Procuraduría General del Estado, solicitó la revocatoria de la sentencia de casación, en la parte que condena al pago de costas, petición que fue desechada por improcedente.

### **Descripción de las demandas**

#### **Argumentos Planteados en la demanda presentada por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación**

Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, manifiesta que los jueces de lo Contencioso Administrativo que conocieron y sustanciaron el recurso subjetivo que planteó en contra de su representada José Luis Valencia Escalante, no debió prosperar por

cuanto el acto que se impugnó recae en una acción de personal la cual constituye un formato y no en sí en un acto administrativo.

Por lo tanto, al no haberse impugnado un acto administrativo, el recurso subjetivo carecería de fundamento recayendo en improcedente e ilegítimo, por ende, debió ser rechazado y archivado. Por lo que las actuaciones de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo vulnerarían su derecho a la seguridad jurídica.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

En base a los argumentos antes expuestos, el legitimado activo considera que se vulneró el derecho al debido proceso y el derecho de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

(...) con la finalidad de evitar un daño inminente e irreparable para absolutamente TODA LA SOCIEDAD ECUATORIANA, ustedes señores Jueces de la Corte Constitucional, en su más ilustrado criterio, tomando en cuenta el bien colectivo de los ecuatorianos, y no el interés particular del accionante, se servirá disponer la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada mediante la presente acción.

### **Argumentos Planteados en la demanda presentada por la Procuraduría General del Estado**

Por su parte el Dr. Jaime Cevallos Álvarez, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), manifiesta que dentro del proceso contencioso administrativo, actuó con lealtad y buena fe, razón por la cual, es de asombrarse que el 22 de abril de 2013, la Sala Temporal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al no casar la sentencia recurrida, ordene el pago de costas a cargo de la defensa de la entidad recurrente.

Arguye que la Procuraduría General del Estado, intervino en la causa de conformidad a las atribuciones legales, por lo que mal se puede catalogar su actuar atentatorio al principio de buena fe y lealtad procesal, además, indica que al condenarle al pago de costas procesales se estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. Por cuanto los funcionarios que defienden





al Estado no pueden ser perjudicados por cumplir con su deber, pues se encuentran defendiendo el interés de todos los ecuatorianos.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

En base a los argumentos antes expuestos, el legitimado activo considera que se vulneró el derecho a un tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y el derecho de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l; y, 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

Jaime Cevallos Álvarez, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

Declarar contraria a la Constitución y al orden jurídico y en consecuencia dejar sin efecto jurídico la condena en costas que aparece en la sentencia dictada el día 22 de abril del 2013, a las 10h30, dentro del Recurso de Casación No. 94-2009 relativo al Juicio Contencioso Administrativo No. 329-05-3 que se tramitó en el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

### **Contestación a la demanda**

A fojas 27 y 24 del expediente constitucional consta el informe suscrito por los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual manifiestan que en relación a la presente acción, la decisión judicial impugnada se encuentra debidamente motivada por los argumentos facticos y jurídicos conforme a la jurisdicción y competencia otorgada a los jueces que conocieron la causa.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los Arts. 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los Arts. 63 y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el 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.

### **Legitimación activa**

Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y Jaime Cevallos Álvarez, Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), se encuentran legitimados para interponer las presentes demandas que contienen 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 ibidem que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección**

Como ya se lo ha reiterado en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión se haya violado 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.

Con respecto de las actuaciones jurisdiccionales en el contexto de procesos ordinarios, cabe aclarar que esta Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la corrección en la aplicación de la norma infraconstitucional; la valoración





de las pruebas procesales, exceptuando la obtención y actuación probatoria según el artículo 76 numeral 4 de la Norma Suprema; así como tampoco tiene potestad para conocer y sancionar supuestas lesiones a bienes jurídicos protegidos.

### **Determinación de los problemas jurídicos**

De la revisión integral a las demandas de acción extraordinaria de protección se constata que por un lado el accionante Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 07 de agosto de 2008 dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, ratificada el 22 de abril de 2013 por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; mientras que el legitimado activo Jaime Cevallos Álvarez, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), impugna la sentencia de 22 de abril de 2013 emitida por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Se desprende que la argumentación principal efectuada en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación que si bien impugna de manera expresa las decisiones adoptadas tanto por los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo cuanto lo establecido por los conjueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la parte argumentativa se refiere únicamente a la sentencia del inferior, pues se dirige, en lo principal a justificar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Por cuanto el accionante hace hincapié en que acto impugnado en el recurso subjetivo no recae en un acto administrativo sino en un simple formato.

Por otro lado, el legitimado activo Jaime Cevallos Álvarez, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), si bien alega la vulneración de tutela, seguridad jurídica y debido proceso, en su demanda justifica principalmente la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, al habersele condenado al pago de costas procesales por parte de los jueces de la Corte Nacional de Justicia. Ya que

a su decir los funcionarios que defienden al Estado no pueden ser perjudicados por cumplir con su deber.

En atención a lo expuesto, el análisis del presente caso se sistematizará a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

- La sentencia dictada el 07 de agosto de 2008 dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, ¿vulneró el contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?
- La sentencia dictada el 22 de abril de 2013 por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al imponer el pago de costas procesales, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### **Desarrollo de los problemas jurídicos**

#### **La sentencia dictada el 07 de agosto de 2008 dictada por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, ¿vulneró el contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El derecho a la seguridad jurídica, se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, que en concreto establece: “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”.

El citado artículo determina que el derecho de seguridad jurídica, garantiza el fiel cumplimiento de las normas constitucionales, para lo cual, se instaura una verdadera supremacía material del contenido de la Constitución de la República; y, para que esto sea efectivo, se debe ostentar una verdadera certeza respecto de una aplicación normativa acorde con la Constitución, por lo que se prevé que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas de manera previa, y además, deben ser claras y públicas.<sup>1</sup>

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 004-12-SEP-CC indicó que: “A través de la seguridad jurídica se garantiza a la persona la

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 088-13-SEP-CC dentro del caso N.º 1921-11-EP







certeza y existencia de un operador jurídico competente para que lo defienda, proteja y tutele sus derechos. En este contexto, la seguridad jurídica es el imperio de la ley y la Constitución (...).<sup>2</sup> En razón de lo dicho, la seguridad jurídica se constituye en la garantía de credibilidad de que las normas sean aplicadas por las autoridades públicas en estricto apego de la Constitución y las normas infraconstitucionales.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de las autoridades públicas deben sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano, respetar y observar el ordenamiento jurídico vigente y aplicable a cada caso.<sup>3</sup>

Por lo manifestado, en el caso *sub júdice*, a este Organismo Constitucional le corresponde analizar sí en la sentencia recurrida existió o no vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, evidenciando si los jueces respetaron la Constitución y aplicaron las normas pertinentes al caso, garantizando certidumbre y previsibilidad jurídica a las partes procesales.

Conforme se desprende del análisis del caso, se evidencia que el recurso subjetivo del cual emana la sentencia analizada fue planteado por José Luis Valencia Escalante, quien prestó sus servicios en el Registro Civil del cantón Milagro, hasta el 10 de mayo de 2005, fecha en la cual se le notificó la acción de personal N.º 245-DIR-RH, suscrita por el director general de Registro Civil, Identificación y Cedulación, dándolo a conocer el cese de sus funciones como Técnico Jefe cantonal de Registro Civil (e) de Milagro.

El recurso subjetivo recayó para conocimiento de los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo, quienes ejerciendo su actividad jurisdiccional, y luego de un procedimiento, y sobre todo posterior a efectuar el control de legalidad de los actos administrativos, emitieron sentencia el 07 de agosto de 2008, dejando sin efecto la acción de personal impugnada por considerarla ilegal.

Ahora bien, el accionante Santiago Ávila Orrico en calidad de delegado de patrocinio Constitucional y Contencioso Administrativo de la Dirección General

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-12-SEP-CC, dentro del caso No. 0626-10-EP

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 088-13-SEP-CC dentro del caso No. 1921-11-EP

de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en su demanda de acción extraordinaria de protección, arguye que la acción de personal impugnada en el recurso subjetivo no cumple con las condiciones para ser catalogadas como un acto administrativo, sino más bien, es un formato simple que no produce efectos jurídicos, razón por la cual, el recurso subjetivo debió ser rechazado y por ende archivado, circunstancia que precisamente a decir del accionante se habría atentado contra el derecho a la seguridad jurídica.

Es por ello, que corresponde a esta Entidad Constitucional, dentro del marco de sus competencias constitucionales, establecer si el conocimiento de la acción de personal dentro del recurso subjetivo ha vulnerado o no el derecho a la seguridad jurídica en virtud a que, a decir del accionante, la decisión impugnada no es materia de impugnación.

La Administración Pública, ostenta diversas formas para expresar su voluntad, es así que el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce y regula a los actos administrativos, actos de simple administración, hecho administrativo y contratos administrativos.<sup>4</sup> Con respecto al acto administrativo el mismo ha sido reconocido en la Constitución de la República, en varios aspectos a lo largo de su contenido, pues en concreto señala que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa o en la vía jurisdiccional.<sup>5</sup> En el mismo sentido cuando se expresa que todo acto administrativo debe ser motivado<sup>6</sup>, y sobre todo cuando se garantiza que los actos del poder público no pueden atentar los derechos reconocidos por la Constitución<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> **Art. 64.- CATEGORIAS.-** Las Administraciones Públicas Central e Institucional de la Función Ejecutiva sometidos a este estatuto manifiestan su voluntad jurídica de derecho público a través de actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos, sin perjuicio de recurrir a otras categorías de derecho privado cuando tales administraciones actúen dentro de dicho campo. De conformidad con lo que dispone la Ley de Modernización del Estado, la extinción o reforma de los actos administrativos se rige por lo dispuesto en este estatuto, incluyendo los plazos para resolver y los efectos del silencio de la administración.

<sup>5</sup> **Art. 173.-** Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

<sup>6</sup> **Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías (...) 1) 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.

<sup>7</sup> **Art. 84.-** La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las



Por lo expuesto, previo a efectuar el estudio concreto del caso debemos tener presente el concepto de acto administrativo, el cual, se encuentra establecido en el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva [ERJAFE], es de anotar que si bien a la presente fecha el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuenta con el Código Orgánico Administrativo [COA], este aún no se encuentra vigente<sup>8</sup>, razón por la cual nos remitimos al ERJAFE, que en concreto señala: “Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.

Es decir, que el acto administrativo consiste en la manifestación unilateral efectuada por el poder público en ejercicio de sus potestades, que produce efectos jurídicos directos a una colectividad perfectamente individualizada,<sup>9</sup> y que se agota con su fiel cumplimiento.

De lo transcrito se colige que el acto administrativo consiste en una manifestación, por cuanto se refiere a una declaración de voluntad, de igual manera es unilateral, toda vez que es una decisión impuesta por la administración pública, sin previo acuerdo entre el administrado y la administración, dicha decisión debe emanar del ejercicio de la potestad administrativa establecida dentro del ámbito de sus competencias, debe producir efectos jurídicos directos; es decir, se ejecuta por sí solo desde su notificación, sin necesidad de que se deba emitir otro acto; y, está dirigido a una colectividad perfectamente individualizada, por cuanto puede ser una o varias personas, a quienes se les repercute los efectos jurídicos.

De la revisión de la decisión judicial impugnada, es decir, de la sentencia emitida el 07 de agosto de 2008, por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, que costa a fojas 317 a 320 del expediente del inferior, se puede apreciar, que los jueces sustanciadores, sin mayor análisis dan por hecho que la acción de personal impugnada mediante el recurso subjetivo recae en un acto administrativo, pues en concreto en el considerando tercero establecen:

TERCERO.- El acto administrativo, materia de la impugnación, trata sobre la Acción de Personal No. 245-DIR-RH, de fecha 10 de mayo de 2005, cuya copia obran de fojas 1 y

---

comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

<sup>8</sup> DISPOSICION FINAL: El Código Orgánico Administrativo entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los veinte días del mes de junio de dos mil diecisiete.

<sup>9</sup> Corte Nacional de Justicia Resolución No. 41-2013, dentro del recurso de casación No. 79-2010.

69 de los autos, expedida por el Licenciado Darío Tapia Rivera, Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (...)

Una vez establecido el concepto de acto administrativo, corresponde a este Organismo constitucional, determinar si la acción de personal que fue impugnada en el recurso subjetivo, encaja en el concepto y características de acto administrativo, como lo han determinado los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil. Para lo cual, debemos remitirnos a la acción de personal N.º 245-DIR-RH, que se encuentra a fojas 69 del expediente del inferior.

Conforme se ha señalado previamente un acto administrativo es una manifestación de voluntad, con lo cual se colige de la acción de personal analizada que en efecto ostenta una declaración, la cual, consiste en cesar de sus funciones al servidor público José Luis Valencia Escalante. Decisión que es unilateral, ya que fue impuesta por la administración, sin un previo acuerdo. Emanó del ejercicio de la potestad administrativa, puesto que fue emitida por el director general de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en el ejercicio de sus atribuciones, conforme lo consagra el artículo 226 de la Constitución de la República, y sobre todo, produjo efectos jurídicos directos, ya que no se requirió de la existencia de otro acto para que José Luis Valencia Escalante haya sido cesado de sus funciones.

Si bien, lo indicado recae en un simple análisis del acto administrativo, debemos tener presente, que en aplicación del derecho a la seguridad jurídica y sobre todo por la presunción de legalidad, de la cual, gozan todos los actos administrativos dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, este Organismo constitucional, no es el competente para analizar con más prolijidad la acción de personal N.º 245-DIR-RH, pues aquello ya fue resuelto por los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil,<sup>10</sup> dentro del recurso subjetivo, que dio como resultado la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, el actuar de los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, al calificar, la acción de personal N.º 245-DIR-RH, como un acto administrativo, y en consecuencia, a conocerlo dentro

---

<sup>10</sup> El Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 217, establece las competencias de los Jueces de lo Contencioso Administrativo, en concreto señala:

**Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.-** Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;
2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad; (...)



de un proceso judicial en armonía con lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República, se encuentra conforme a las normas constitucionales y legales antes descritas y dentro del ámbito de sus competencias. Es por ello que, este Organismo constitucional evidencia que los miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2 con sede en Guayaquil, en su sentencia, no han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución.

**La sentencia dictada el 22 de abril de 2013 por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al imponer el pago de costas procesales, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Conforme se desprende de la demanda que contiene la acción extraordinaria de protección planteada por Jaime Cevallos Álvarez en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), el argumento principal, consiste en que el ordenamiento jurídico ecuatoriano, establece que no cabe imponer el pago de costas en contra del Estado, razón por la cual, al haberse impuesto el pago de estas, se está vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, el cual según se estableció, consiste en la expresión fundamental en la administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos, de allí que la violación o inobservancia de la norma jurídica, enerva la seguridad jurídica. El irrespeto de una norma o su consecuente mala aplicación de la misma por cualquier autoridad atenta o viola la garantía constitucional de la seguridad jurídica.

Respecto a la imposición de costas procesales, la Constitución de la República, establece la facultad a los operadores de justicia para que las impongan como uno de sus deberes, dicha atribución se encuentra consagrada en el artículo 168 numeral 4, que en concreto determina:

La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios (...) 4. El acceso a la justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales.

Por lo anotado, se colige que los jueces sin importar su calidad (juez de instancia o juez de altas cortes) pueden ordenar el pago de costas procesales, siempre que se regulen de conformidad a la ley. Ahora bien, es de anotar, que el caso *sub júdice* fue sustanciado con el derogado Código de Procedimiento Civil, razón por la cual, los jueces debieron tenerlo en consideración para poder ordenar el pago de costas, en concreto, el artículo 285, establecía que: “El Estado nunca será condenado en

costas; pero se podrá condenar al pago de ellas al Procurador o Fiscal que hubiese sostenido el pleito de mala fe o con temeridad notoria”.

Una vez revisado el expediente del caso *sub examine*, se puede determinar que el pago de costas fue ordenado por parte de los conjuces de la Corte Nacional de Justicia, y que dicha imputación recayó en la defensa de la entidad recurrente, pues en concreto señalan: “Con costas a cargo de la defensa de la entidad recurrente por reunirse los requisitos de los artículos 18 de la Ley de Casación y 26 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

De una lectura literal del derogado artículo 285 del Código de Procedimiento Civil, es de anotar que, si bien no cabe condenar al pago de costas al Estado, dicho pago si se lo puede imponer al procurador de la entidad pública, siempre y cuando este hubiese litigado de mala fe o con temeridad notoria. Precisamente el determinar la posibilidad de la condena al pago de costas a la defensa de las entidades estatales, lleva implícito un trato igualitario entre las partes procesales, tal como lo consagra el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República<sup>11</sup>, pues al igual que los particulares que son condenados en costas por proponer acciones de manera abusiva y temeraria, los abogados de la Administración Pública, pueden recibir un idéntico tratamiento de la ley procesal cuando incurran en actuaciones similares,<sup>12</sup> sin que dicha actuación recaiga en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, se colige que es perfectamente aceptable en aplicación del principio de igualdad la facultad discrecional de los jueces, para ordenar el pago de costas tanto a los particulares, cuanto a la defensa técnica de las entidades estatales, siempre y cuando se configuren los requisitos preestablecidos.

Por otra parte, es de anotar que el pago de costas impuestas en el caso *sub júdice* se produjo al resolver el recurso extraordinario de casación, razón por la cual, no solo cabía demostrar los requisitos establecidos en el derogado artículo 285 del Código de Procedimiento Civil [mala fe o temeridad notoria], sino también, se debió configurar lo establecido en el artículo 18 de la hoy derogada Ley de Casación.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Art. 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

<sup>12</sup> NEIRA ORELLANA Edgar, La Jurisdicción Contencioso Administrativa: Reflexión Jurídica sobre sus disfuncionalidades, Editorial USFQ, 2016, pp. 82.

<sup>13</sup> **Art. 18.- CONDENA EN COSTAS Y MULTAS.-** Se condenará en costas al recurrente siempre que se declare desierto el recurso o aparezca en forma manifiesta que lo ha interpuesto sin base legal o con el propósito de retardar la ejecución del fallo. En los mismos casos podrá también imponerse, según la



Es decir, que la condena del pago de costas procesales, en un recurso extraordinario de casación, a la fecha de resolución de la decisión judicial impugnada, debía observar requisitos adicionales, tales como, que el recurso haya sido interpuesto sin base legal o simplemente que éste haya sido interpuesto para retardar la ejecución del fallo de instancia.

En el caso concreto los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo, evidencian que el recurso extraordinario de casación interpuesto por el director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, contiene muchos errores; es decir, recae en un recurso interpuesto sin base legal, lo cual se colige de la misma decisión judicial impugnada, pues en la parte pertinente establece:

Finalmente, para abundar en los yerros del recurso, es necesario dejar sentado que la casacionista no menciona las supuestas normas sustantivas que en la sentencia se dejaron de aplicar o se aplicaron equivocadamente (...) El memorial de la recurrente presenta argumentaciones que más bien corresponden a un alegato de instancia, queriendo alcanzar de este Tribunal una nueva apreciación de la prueba vertida en la etapa probatoria y valorada por el Juez *a quo* aspecto totalmente ajeno a este Recurso Extraordinario.

Por lo transcrito se evidencia que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a lo largo de la decisión judicial impugnada, evidenciaron que el director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, en su escrito que contiene el recurso extraordinario de casación, no actuó con la suficiente cautela para elaborarlo, razón por la cual fue condenado al pago de costas procesales.

Como se indicó anteriormente, el imponer el pago de costas a la defensa [abogado] de la entidad accionada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, cosa distinta sería imponer dicho pago directamente al Estado, lo cual no se configuró en el caso concreto, pues la condena de costas recae exclusivamente en la defensa que presentó el recurso extraordinario de casación.

En sí, la utilización indebida del derecho dentro de un proceso, merece una sanción pecuniaria por parte del juez a través de la condena de costas, independientemente que sea el Estado o un sujeto de derecho privado, el que hubiese abusado de este dentro de un proceso judicial.<sup>14</sup>

---

importancia del asunto, una multa de hasta el equivalente de quince salarios mínimos vitales. Igualmente se podrá imponer la multa a los jueces o magistrados que expidieron el fallo casado.

<sup>14</sup> NEIRA ORELLANA Edgar, La Jurisdicción Contencioso Administrativa: Reflexión Jurídica sobre sus disfuncionalidades, Editorial USFQ, 2016, pp. 83.

Por lo expuesto, este Organismo Constitucional evidencia que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su sentencia, no han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución, al imponer el pago de costas al director regional 1 de la Procuraduría General del Estado.

### 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 que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

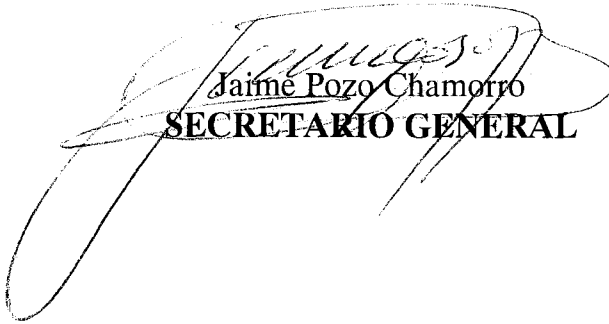
**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel





Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 06 de junio del 2018. Lo certifico.

  
JPCH/msb

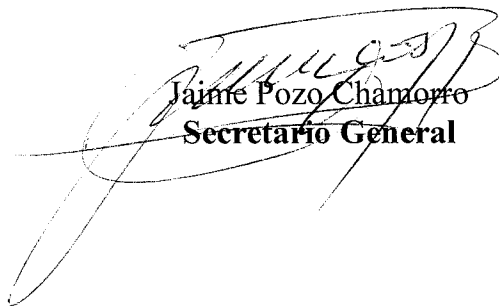
  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0967-13-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 viernes 22 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ