



Quito, D.M., 18 de diciembre de 2019

CASO No. 1703-11-EP

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

Sentencia

Tema: La presente sentencia analiza la presunta vulneración de los derechos constitucionales de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio de Salud Pública dentro de un proceso de nulidad de laudo arbitral.

I. Antecedentes Procesales

1. Dentro del proceso arbitral N°. 007-2004, que siguió la Consultora Irigoyen y Asociados Cía. Ltda. en contra del Ministerio de Salud Pública por controversias generadas con ocasión del contrato de obra, de fecha 17 de marzo de 2006, suscrito entre las mencionadas partes; el señor Iván Jacinto Zambrano Cedeño, en calidad de Ministro de Salud Pública, presentó una acción de nulidad en contra del laudo arbitral dictado el 19 de enero de 2006 (“**laudo**”)¹.
2. Asimismo, el 20 de marzo de 2006, el señor Camilo Ernesto Mena Mena, en calidad de Director Nacional de Patrocinio encargado de la Procuraduría General del Estado, presentó una acción de nulidad en contra del mencionado laudo.
3. En sentencia del 15 de abril de 2008, el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito² resolvió rechazar ambas acciones de nulidad del laudo por carecer de fundamentos de hecho y derecho. Inconformes con esta decisión, tanto el Ministerio de Salud Pública como la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación, cada uno por su parte.
4. En sentencia del 19 de abril de 2011, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha (“**Corte Provincial de Pichincha**”) resolvió rechazar los recursos de apelación y confirmar la sentencia subida en grado. Respecto de esta decisión, el Ministerio de Salud Pública y la Procuraduría General del Estado interpusieron individualmente recurso de casación.
5. En auto del 19 de julio de 2011, la Corte Provincial de Pichincha negó la casación porque la sentencia recurrida no provenía de un juicio de conocimiento. Frente a esta decisión, el Ministerio de Salud Pública y la Procuraduría General del Estado interpusieron, cada uno por su parte, recurso de hecho.
6. En auto del 22 de agosto de 2011, la Corte Provincial de Pichincha resolvió negar los recursos de hecho por improcedentes.

¹ El laudo resolvió aceptar parcialmente la demanda; declarar terminado el contrato; y, condenar al Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Salud Pública, a pagar la suma de USD 121 466.96 a la compañía Irigoyen y Asociados Cía. Ltda.

² El proceso fue signado con el número 17111-2008-0282.

1

7. El 19 de septiembre de 2011, el señor Francisco Grijalva Muñoz, en calidad de Director Nacional de Asuntos Internacionales y Arbitraje de la Procuraduría General del Estado (“PGE”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección (“**demanda 1**”) en contra del auto del 22 de agosto de 2011 (“**auto impugnado**”). Por otra parte, el mismo 19 de septiembre de 2011, Marcelo Patricio Aguayo Cadena, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica y Procurador Judicial del Ministro de Salud Pública (“MSP”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección (“**demanda 2**”) en contra de la sentencia del 19 de abril de 2011 (“**sentencia impugnada**”).
8. En auto del 29 de febrero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición avocó conocimiento de la causa y resolvió admitir a trámite ambas demandas.
9. En escritos presentados el 6 de mayo de 2015 y el 21 de marzo de 2018, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Corte Constitucional que sirva emitir la correspondiente resolución.
10. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional, se sorteó la causa el 19 de marzo de 2019, y le correspondió su sustanciación al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, el cual, en auto del 7 de noviembre de 2019, avocó conocimiento de la misma.
11. En auto del 19 de noviembre de 2019, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet negó las medidas cautelares solicitadas por el MSP, por ser estas improcedentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
12. Previo a analizar el caso *sub judice*, la Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad de los anteriores jueces de este Organismo para resolver la presente causa, cuya admisión data del año 2012.

II. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 58 y siguientes de la LOGJCC.

III. Pretensión y sus fundamentos

Demandas 1

14. La PGE alega que se le han vulnerado los siguientes derechos i) a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la CRE; ii) al debido proceso, en las garantías a la defensa y a recurrir un fallo, recogidos en el artículo 76 de la CRE; y, iii) a ser oído y a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior, reconocidos en el artículo 8 numerales 1 y 2, letra h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
15. A su vez, la PGE señala que se han trasgredido los principios i) para el ejercicio de los derechos, contenidos en el artículo 11 numerales 3, 4 y 6 de la CRE; ii) del sistema procesal, abarcados en el artículo 169 de la CRE; y, iii) de aplicación directa de los derechos, establecidos en el artículo 426 de la CRE.
16. La PGE fundamenta su demanda en los cargos que se describen a continuación:



17. En primer lugar, la PGE afirma que la Corte Provincial de Pichincha vulneró normas constitucionales relativas a la seguridad jurídica debido a que se ha limitado y restringido el derecho del MSP y de la PGE para que la Corte Nacional de Justicia controle la legalidad y el derecho dentro del juicio de nulidad de laudo arbitral, y que al existir diferentes criterios respecto a este tema, este caso requería la actuación de la Corte Nacional de Justicia para que desarrolle el sistema de precedentes jurisprudenciales.
18. Adicionalmente, enfatiza que no se interpuso el recurso en contra del laudo arbitral, sino en contra de la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de nulidad de laudo arbitral, por lo que en este supuesto, a criterio de los accionantes, sí cabía el recurso de casación.
19. A su vez, la accionante manifiesta que la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha, al negar los recursos de casación y sobre todo el de hecho, trasgredió los derechos al debido proceso en las garantías a la defensa y a ser oído, puesto que con la negativa de los mencionados recursos, se le deniega el derecho a recurrir de un fallo ante un tribunal superior y se lo deja en estado de indefensión. La PGE agregó que no pretende hacer una doble o triple instancia sobre la acción de nulidad del laudo arbitral.
20. Finalmente, sostiene que la Corte Nacional de Justicia y la ex-Corte Suprema de Justicia han considerado que frente a la decisión del proceso de nulidad de un laudo arbitral sí cabe casación, y que a pesar de esto la Corte Provincial de Pichincha negó los recursos de casación y de hecho que se habían interpuesto. Fundamentó lo anterior, enlistando distintos casos en donde se aceptaron recursos de casación que tenían por objeto impugnar sentencias dictadas en acciones de nulidades de laudos arbitrales.
21. En virtud de los argumentos expuestos, la entidad accionante solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto el auto de 22 de agosto de 2011 y disponga la calificación y trámite de los recursos de casación interpuestos.

Demanda 2

22. En lo principal, la demanda del MSP se basa en que la Corte Provincial de Pichincha vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa puesto que, dentro del proceso arbitral, se le condenó *“al pago de valores excesivamente liquidados, los mismos que no tienen relación alguna con la cantidad que el Ministerio de Salud Pública podría haber adeudado a la Compañía IRIGOYEN Y ASOCIADOS CIA LTDA”*.
23. Por lo tanto, el accionante pretende que la Corte Constitucional repare los derechos presuntamente vulnerados, y solicitó como medida cautelar que se suspendan los efectos de la sentencia impugnada.

IV. Decisiones judiciales impugnadas

24. En la demanda 1, la PGE impugna el auto del 22 de agosto de 2011 dictado por la Corte Provincial de Pichincha, que en lo principal, resolvió que: *“Los laudos arbitrales no serán susceptibles de ningún otro recurso que no establezca dicha Ley, por consecuencia lógica, al encontrarse excluidos de la procedencia del recurso de casación este tipo de juicios, la consecuencia inmediata es que está negada la posibilidad de acceder al recurso de hecho”*.
25. Por su parte, en la demanda 2, el MSP impugna la sentencia del 19 de abril de 2011, expedida por la Corte Provincial de Pichincha, que resolvió rechazar los recursos de apelación interpuestos y confirmar la sentencia recurrida.

3 B

V. Delimitación de la materia objeto de análisis.

26. Se constata de la demanda 1, que si bien la PGE alega como vulnerados los principios contenidos en los artículos 11 numerales 3, 4 y 6, 169, y 426 de la CRE, no realiza fundamentación alguna respecto a los mismos y por otro lado, al no ser derechos constitucionales, no es posible declarar vulneraciones de forma autónoma, por lo que el análisis de la demanda 1 se realizará en base a los derechos constitucionales i) a la seguridad jurídica; y ii) al debido proceso en las garantías a la defensa y a recurrir un fallo, mismos que guardan relación con los derechos a ser oídos y a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior recogidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que serán analizados en conjunto.
27. Por otro lado, en la demanda 2, el MSP alegó como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa, de tal forma que el presente análisis se realizará a partir de estos derechos constitucionales.

VI. Problemas Jurídicos

28. Con los antecedentes expuestos, le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto a la presunta vulneración de derechos alegados por cada accionante. Para tal efecto, este Organismo se plantea los siguientes problemas jurídicos:
- A. ¿En el auto impugnado, la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la PGE?
- B. ¿En el auto impugnado, la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso de la PGE?
- C. ¿En la sentencia impugnada, la Corte Provincial de Pichincha vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso de la MSP?

VII. Análisis

- A. ¿En el auto impugnado, la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la PGE?
29. El derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo al artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
30. Según la PGE, este derecho fue vulnerado debido a que no se permitió que la Corte Nacional de Justicia controle la legalidad y “*el derecho*” dentro del juicio de nulidad de laudo arbitral. Esto, toda vez que, al existir diferentes criterios respecto al tema litigado, era necesaria la actuación del máximo organismo judicial para que desarrolle un precedente respecto a este tema.
31. Del expediente constitucional, se constata que la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha, para negar el recurso de hecho interpuesto por la accionante, se basó en:
- i. el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil, que señala que el recurso de hecho debe ser denegado de oficio cuando la ley niegue expresamente este recurso o el de apelación;



- ii. el artículo 2 de la Ley de Casación, el cual establece que el recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los **procesos de conocimiento** dictados por las cortes superiores, así como por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo; y,
- iii. la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia³, que, en su parte pertinente, manifiesta: “(...) *la impugnación de un laudo arbitral no es un asunto de conocimiento, en atención a lo prescrito en el Art. 32 de la Ley de Mediación y Arbitraje*” (...).”

32. Bajo estas consideraciones, los jueces de la la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha concluyeron que, al encontrarse los juicios de nulidad de laudo arbitral excluidos de ser impugnados a través del recurso de casación, la consecuencia inmediata es que está negada la posibilidad de acceder al recurso de hecho.

33. Al respecto, se desprende del caso N°. 0008-2008-DI⁵, dictado por la Corte Constitucional, que la acción de nulidad de laudo arbitral es un procedimiento especial regulado específicamente por la Ley de Arbitraje y Mediación (“LAM”) en su artículo 31⁶, y no un juicio ordinario con las normas y recursos, propios de la justicia ordinaria, como son la apelación, casación, hecho, entre otros⁷.

³ Corte Suprema de Justicia, sentencia del 10 de octubre de 2001, publicada en la Gaceta Judicial del año CII, serie XVII, N°. 7, P. 1909-1910.

⁴ “Cualquiera de las partes podrá pedir a los jueces ordinarios, que ordenen la ejecución del laudo (...) Los laudos arbitrales tienen efecto de sentencia ejecutoriada y de cosa juzgada y se ejecutarán del mismo modo que las sentencias de última instancia”

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0008-2008-DI publicado en el Registro Oficial Suplemento 605 de 4 de junio de 2009.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0008-2008-DI publicado en el Registro Oficial Suplemento 605 de 4 de junio de 2009: “La ley de la materia ha previsto un procedimiento para el caso de cuestionar la validez de laudo arbitral y como puede observarse, el trámite de nulidad establecido es ágil, pues el Presidente de la Corte Superior, facultado para el efecto, debe resolverlo en el término de 30 días, **siendo únicamente este trámite el que debe ser observado en estas causas, como en efecto ha aplicado el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito, sin que para estas pueda aplicarse el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, ya que este precepto es aplicable aquellos casos en que la ley no ha determinado un procedimiento especial**” (énfasis añadido). Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencias N°. 081-13-SEP-CC y No. 173-14-SEP-CC, ratificaron este criterio y establecieron que en la acción de nulidad del laudo arbitral no cabe el recurso de casación. No obstante, el propio organismo, en la sentencia No. 325-15-SEP-CC, abrió la posibilidad de conocer apelaciones de las sentencias expedidas en el marco de los procesos de nulidad del laudo arbitral, alejándose de los anteriores precedentes de la Corte Constitucional. Finalmente, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia N°. 007-16-SCN-CC, de fecha 28 de septiembre de 2016, estableció que: “(...), *existen procesos en los cuales la ley expresamente no prevé la posibilidad de presentar recursos, lo cual no significa una vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, sino por el contrario, implica el acceso a la justicia bajo un marco de certeza jurídica. Siendo así, existen disposiciones expresas que conforme lo manifestado impiden la presentación de recursos adicionales a la acción de nulidad respecto de laudos arbitrales*”. Todo aquello sin perjuicio de la resolución N°. 08-2017 de la Corte Nacional de Justicia, en la que se estableció que no cabe recurso alguno, salvo los recursos horizontales de aclaración o ampliación en contra de la sentencia que dicte la o el Presidente de la Corte Provincia en los procesos de nulidad de laudo arbitral.

⁷ En este sentido, a la luz del precedente referido, el procedimiento de la acción de nulidad de laudo arbitral se circunscribe a una única instancia ante el Presidente de la Corte Superior (actual Corte Provincial de Justicia), en donde la autoridad competente debe verificar la existencia o no de las causales de nulidad establecidas en la LAM, sin que exista la posibilidad de sustanciar un juicio ordinario con las reglas y recursos que le son propios.

34. De esta forma, bajo las consideraciones antes expuestas, una vez revisada la fundamentación del auto impugnado, se concluye que la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha, autoridad competente para resolver el litigio, respetó la existencia de normas jurídicas, previas, claras, y públicas, puesto que –conforme se desprende del párrafo 31 *supra*- se inadmitió el recurso de hecho basándose en el Código de Procedimiento Civil y la Ley de Casación, cuerpos normativos vigentes a la época del litigio, así como en la Ley de Arbitraje y Mediación.

35. Por lo tanto, esta Corte concluye que en el auto se han aplicado las normas pertinentes para el caso en concreto y no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

B. ¿En el auto impugnado, la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso de la PGE?

36. El derecho al debido proceso en las garantías a la defensa, a ser escuchado, y a recurrir un fallo, se encuentran contempladas en el artículo 76 numerales 7 letras a, c y m, en los cuales se establece que:

“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: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

37. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8 reconoce garantías judiciales, como el derecho a ser oído “con *las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*”, y a recurrir un fallo ante juez o tribunal superior.

38. La PGE considera que la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha vulneró su derecho al debido proceso en las garantías a la defensa, a ser oído y a recurrir el fallo, puesto que, con la negativa de los mencionados recursos, se le denegó recurrir ante un tribunal superior y se lo dejó en indefensión.

39. Ahora bien, del expediente de instancia inferior se puede constatar que la PGE presentó una acción de nulidad de laudo arbitral, la cual fue negada por el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito y que el recurso de apelación interpuesto por esta entidad fue rechazado por la Primera Sala de la Corte Provincial de Pichincha. A su vez, se verifica que la entidad tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa y a ser escuchado en distintas actuaciones judiciales, que compareció en todas las etapas de nulidad de laudo arbitral, y que activó los medios de impugnación que consideraba pertinentes, los mismos que fueron atendidos y resueltos por las autoridades jurisdiccionales pertinentes, de acuerdo a la normativa vigente a la época. Por lo tanto, se concluye que la PGE ejerció plenamente su derecho a la defensa en todo momento durante el proceso inferior.

40. Respecto a la negativa de los recursos de casación y de hecho, es necesario señalar que del precedente N°. 0008-2008-DI de la Corte Constitucional, antes referido, se desprende que la acción de nulidad de laudo arbitral es un proceso especial, y por lo mismo no puede ser tratado como un juicio ordinario en el que caben recursos verticales, conforme se dejó expuesto en el párrafo 33 *supra*.

41. Además, cabe señalar que la actual Corte Constitucional ha establecido que en estos procesos especiales se verifican únicamente “*errores in procedendo en el arbitraje y*



*vicios de extra petita en la decisión, relacionados al debido proceso arbitral y establecidos taxativamente en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación como causales de nulidad del laudo*⁸.

42. De tal forma que, por la naturaleza *especial* de este proceso, la negación de estos recursos a la PGE no constituye *per se* una vulneración del derecho al debido proceso en las garantías a la defensa, a ser escuchado y a recurrir un fallo.
43. En adición a lo manifestado, esta Corte aclara que, dada la naturaleza especial de las acciones de nulidad de laudo arbitral, no cabe interponer recurso alguno respecto de la decisión que resuelva la misma, salvo los recursos horizontales de aclaración o ampliación⁹; y sin perjuicio de la procedencia de las acciones extraordinarias de protección contra las decisiones que resuelven la acción de nulidad de laudos arbitrales conforme a los precedentes de esta Corte¹⁰.
- C. ¿En la sentencia impugnada, la Corte Provincial de Pichincha vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa de la MSP?
44. El derecho a la tutela judicial efectiva establece que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y que sus derechos e intereses serán tutelados de forma imparcial y expedita, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, y que en ningún caso quedará en indefensión.
45. Por otro lado, el derecho a la defensa como medio de tutela dentro de un proceso judicial, consiste en la posibilidad de que se expongan todas las situaciones de derecho y de hecho que respaldan pretensiones jurídicas y materiales específicas de los intervinientes en el proceso, ante las autoridades jurisdiccionales competentes. De tal forma, que se garanticen los principios de igualdad de las partes y de contradicción, para que finalmente las partes obtengan una decisión motivada.
46. Si bien el MSP alega como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la defensa por la sentencia impugnada, esta entidad relacionó la supuesta violación con los valores mandados a pagar en el proceso arbitral.
47. Cabe indicar, que la sentencia impugnada por el MSP no resolvió sobre los valores mandados a pagar en el proceso arbitral, de tal forma que la alegación de esta entidad no fue materia de esta sentencia y por lo mismo lo mencionado no pone en evidencia vulneración alguna cometida por la autoridad judicial.
48. Por lo tanto, esta Corte concluye que la Corte Provincial de Pichincha no vulneró los derechos constitucionales del MSP.

VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 31-14-EP/19, pp. 41.


⁹ Resolución No. 08-2017 de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017 en el artículo 4 resolvió “De la sentencia que dicte la o el Presidente de la Corte Provincial, no habrá recurso alguno, salvo los recursos horizontales de aclaración o ampliación”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 323-13-EP/19 y 31-14-EP/19.

77B

Sentencia No. 1703-11-EP
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

RAZÓN: Siento por tal que la Sentencia que antecede, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 18 de diciembre de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 1703-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de diciembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**


Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED