

Quito, D. M., 11 de diciembre del 2013

SENTENCIA N.º 115-13-SEP-CC

CASO N.º 1922-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Galo Alfredo Chiriboga Zambrano, en calidad de fiscal general del Estado, el 27 de octubre del 2011, formuló la presente acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1922-11-EP, en contra de la sentencia de mayoría, emitida el 16 de septiembre del 2011 por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio signado con el N.º 60-2008, propuesto por el señor Jaime Fernando Lara Portilla.

El secretario general (e) de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 27 de octubre del 2011 certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre del 2011, de conformidad con las normas de la Constitución aplicables al caso, el artículo 197 y la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 1922-11-EP, y por reunir los requisitos previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la admitieron a trámite y dispusieron que se proceda al respectivo sorteo para la sustanciación de la misma.

En virtud del sorteo efectuado el 19 de enero del 2012, en sesión extraordinaria por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, y de conformidad con lo previsto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió sustanciar al exjuez Hernando Morales Vinuesa, quien avocó

conocimiento de la presente causa el 31 de enero del 2012 y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia pertinente a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días, presenten un informe motivado sobre los argumentos en los cuales se sustenta la acción extraordinaria de protección; al doctor Jaime Fernando Lara Portilla, por ser parte en el proceso contencioso administrativo en el cual se ha expedido la decisión impugnada, y al procurador general del Estado en las casillas constitucionales correspondientes. Asimismo, señaló día y hora para que tenga lugar la audiencia pública, misma que se efectuó el 24 de febrero de 2012 a las 9:45.

El 06 de noviembre del 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero del 2013, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez Alfredo Ruiz Guzmán, quien avocó conocimiento el 3 de diciembre del 2013.

De la solicitud y sus argumentos

El doctor Galo Alfredo Chiriboga Zambrano, en calidad de fiscal general del Estado, manifestó que la sentencia impugnada vulneró los derechos de su representada por las siguientes razones:

Señaló que la sentencia respecto de la cual se interpuso el recurso de casación es la emitida por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, con fecha 30 de octubre de 2007 a las 10:00, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 13058-2005-ML, que siguió el ex agente fiscal, doctor Jaime Fernando Lara Portilla, contra la ministra fiscal general del Estado subrogante (en ese entonces), en calidad de representante legal del Ministerio Público, actual Fiscalía General del Estado, impugnando el acto administrativo de remoción emitido dentro del sumario administrativo N.º 051-2004, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

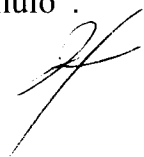
Argumentó que el doctor Jaime Fernando Lara Portilla solicitó que en sentencia se declare nulo el acto administrativo constante en la resolución del sumario administrativo, pero no fundamentó en ninguna de las causales determinadas en el Capítulo VI de la Nulidad de las Resoluciones en la Instancia Administrativa y de lo Contencioso Administrativo, contenidas en el artículo 59 de la Ley de la

Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el cual se determinan las causas de nulidad de una resolución o del procedimiento administrativo, y que sin embargo, el doctor Jaime Fernando Lara Portilla en ninguna parte hizo alusión respecto a la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución contenida en la sanción disciplinaria de remoción, dictada por el ministro fiscal general del Estado subrogante y tampoco dijo absolutamente nada respecto a que la autoridad que le impuso la sanción, incurrió en omisión o incumplimiento de las formalidades legales para dictar la resolución. Agregó que el voto salvado emitido por el conuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en su exposición y resolución le dio la razón a sus argumentos.

Alegó que la sentencia de mayoría, que rechazó los recursos de casación interpuestos, estableció que debía cumplirse con lo dispuesto por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y por consiguiente, que se lo debía reintegrar al actor al cargo del que fue removido, y a su vez, efectuar el pago de las remuneraciones, más beneficios de ley, desde la fecha de la ilegal remoción hasta su efectivo reintegro.

En este mismo orden, el accionante sostuvo que la Sala del Tribunal de instancia falló concediendo una pretensión no alegada e inexistente en la demanda, declarando la ilegalidad y nulidad del acto administrativo impugnado, lo que no fue sustentado ni motivado en derecho por ninguna de las causales de la Ley de la materia, por lo que el fallo de mayoría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos constitucionales al debido proceso y sus garantías, así como el derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, consideró que en la sentencia impugnada no se realizó una correcta aplicación de varias normas constitucionales y legales atinentes al caso materia de la presente acción, en especial las constantes en los artículos 24 numeral 16, 219 de la Constitución de 1998, 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 273 y 274 del Código de Procedimiento Civil, así como en el artículo 3 numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Casación, puesto que en la sentencia accionada, los jueces han omitido aplicar al caso concreto dicha normativa, no obstante, han declarado la nulidad del acto administrativo, “sin explicar en cuál de las dos causales del precepto enunciado ha fundamentado su decisión, por lo que aceptando la acusación de falta de aplicación alegada por el recurrente, se acepta que el acto impugnado (...) es ilegal y nulo”.



Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados son: artículos 76, numerales 1 y 7, literal I; 82, 424 inciso primero; 425 inciso primero, 426 y 427 de la Constitución.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del legitimado activo es que: “(...) en sentencia, se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, declarando quede sin efecto la sentencia emitida por los Jueces y Conjuez Permanente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 16 de septiembre de 2011, las 11H00, dentro de la causa No.60-2008-NG por la cual se rechaza el recurso de casación interpuesto por la Fiscalía General del Estado, pues lo jurídico y procedente hubiese sido que se case la sentencia, ya que el doctor Jaime Fernando Lara Portilla no demandó la ilegalidad del acto administrativo pero hizo constar como pretensión se lo declare nulo sin determinar cual de las causales del Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Administrativa amparaba “petición concreta”

Sentencia impugnada

La presente acción extraordinaria de protección ha sido formulada en contra de la sentencia emitida el 16 de septiembre de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio signado con el N.º 60-2008. El texto relevante de la sentencia aludida es el siguiente:

(...) Quito, a 16 de septiembre del 2011. Las 11h00.- **VISTOS:(...)** El Fiscal General del Estado y el Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, interponen recursos de casación respecto de la sentencia que, el 30 de octubre de 2007, dicta la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Número 1, dentro del juicio que contra los recurrentes sigue el doctor Jaime Fernando Lara Portilla; (...) **DECIMO.-** Todo cuanto precede lleva a concluir que resultan ineptas las impugnaciones formuladas a la sentencia recurrida, pues, según queda señalado, se trata de un recurso esencialmente formal, extraordinario, de estricto cumplimiento y de carácter dispositivo; por lo que los requisitos que la ley exige para su procedencia no son simples mecanismos sacramentales que no tengan justificación (...), no siendo dable que esta

Sala rebase el ámbito señalado por la fundamentación y circunstancias expresadas por el recurrente, ya que el escrito de interposición es el que fija los límites dentro de los cuales el órgano de casación ejerce su facultad jurisdiccional, pues su actividad, en virtud del principio dispositivo, se mueve por el impulso de la voluntad de (sic) impugnante y es éste quien, con motivos que el recurso cristaliza, condiciona la competencia de la Sala de Casación, a la cual no le está permitido interpretar, completar o corregir las falencias en las cuales hubiera incurrido el recurrente al formular su escrito de interposición y fundamentación del recurso (...) Por lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA COSNTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se rechazan los recursos de casación interpuestos (...) Notifíquese. (...)

De la contestación y sus argumentos

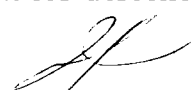
Contestación a la demanda por parte de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en relación a la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1922-11-EP, formulada por el doctor Galo Alfredo Chiriboga Zambrano, en calidad de fiscal general del Estado, mediante escrito presentado el 14 de febrero de 2012 a las 16:28, señalaron que: “la sentencia de casación de mayoría, objeto de la acción extraordinaria de protección, y el voto salvado, los expidió la Sala conformada por los Doctores Freddy Ordoñez Bermeo, Manuel Yépez Andrade y Clotario Salinas Montaña, en ejercicio de la jurisdicción y competencia que le otorga la Constitución de la República y la Ley de Casación. En el texto de dichas providencias constan claramente expuestos, los fundamentos fácticos y jurídicos que las sustentan. En consecuencia, esta Sala estima que no es preciso elaborar informe alguno (...)”.

Alegato presentado por el doctor Jaime Fernando Lara Portilla en calidad de tercero interesado en la causa

El doctor Jaime Fernando Lara Portilla, en contra de la acción extraordinaria de protección en mención, dedujo los siguientes argumentos:

Señaló que el fiscal general del Estado en ninguna parte de la demanda citó con precisión en qué parte de la sentencia, expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se vulneraron los derechos a la



seguridad jurídica y al debido proceso, y que tan solo se limitó a enunciar disposiciones constitucionales de manera díscola, sin establecer de qué forma estas disposiciones constitucionales fueron vulneradas para luego enunciar, de igual forma disposiciones legales y reglamentarias que no guardaban relación alguna con el objeto de la sentencia de casación, pretendiendo ignorar que en el recurso de casación no procede la valoración de la prueba.

Sostuvo que en la resolución del sumario administrativo del 20 de enero de 2005 a las 10:00, se dispuso la remoción de su cargo de agente fiscal de Pichincha, sin haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de Régimen Disciplinario para Ministros y Agentes Fiscales Adjuntos y artículo 79 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigentes a la fecha de la ilegal remoción, razón por la cual, se le vulneraron varios derechos constitucionales, entre los cuales citó al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la presunción de inocencia, a la defensa y a la motivación.

Manifestó que por las razones dadas, se evidenció una inequívoca conclusión, esto es, que los funcionarios de la Fiscalía de aquella época, abusando del poder que ostentaban, suplantaron hechos, circunstancias y personas, montaron un proceso administrativo en contra suya, con la finalidad de removerlo del cargo de agente fiscal e iniciar un proceso penal con el único propósito de encarcelarlo; hechos frente a los cuales pidió a esta Corte que rechace la presente acción.

Comparecencia del Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 25 de febrero de 2012 a las 9:06, compareció dentro de esta acción extraordinaria de protección y expuso lo siguiente:

Que la sentencia impugnada vulneró los derechos del debido proceso porque transgredió garantías constitucionales que obligan a que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas, así como el derecho a la seguridad jurídica mediante el cual las autoridades competentes están obligadas a respetar las normas jurídicas existentes.

Afirmó que la falta de motivación, de la que adolece la sentencia impugnada, consiste en que los jueces la sustentaron bajo el criterio de que al existir un auto de sobreseimiento definitivo en un proceso penal, no existió fundamento para la sanción administrativa de remoción impuesta por la autoridad nominadora. Asimismo, señaló que la Sala de Casación aplicó indebidamente las normas

constitucionales, legales y reglamentarias, por lo que existió indebida aplicación de fundamentos de derecho a los antecedentes de hecho, por cuanto se empleó de manera incorrecta los artículos 120 y 121 de la Constitución de 1998, y que aún se mantiene en el artículo 233 de la Constitución del 2008, artículo 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y artículo 5 del Reglamento de Régimen Disciplinario para Ministros, Fiscales Distritales y Fiscales Adjuntos, que en esencia señalan que los agentes fiscales podrán ser removidos de sus cargos por el Ministerio Fiscal General del Estado, previo sumario administrativo en caso de culpa grave.

Señaló que la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal pueden subsistir, aunque sean derivadas de un mismo hecho y, en consecuencia, puede ser sancionada por las autoridades respectivas, por cuanto el *ius puniendi* del Estado es uno solo, pero se manifiesta de dos maneras: la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal de la jurisdicción. Destacó que al auto de sobreseimiento o el auto de llamamiento a juicio no son juzgamientos y que, por lo tanto, en el caso del doctor Jaime Fernando Lara Portilla, no existió una doble sanción, con lo cual la sanción administrativa impuesta nunca debió ser juzgada como ilegal y peor declarada nula.

Alegó que el derecho a la seguridad jurídica fue soslayado por la Sala de Casación al irrespetar las normas constitucionales, legales y los precedentes jurisprudenciales de obligatoria aplicación para los jueces y magistrados. Añadió que se ha irrespetado lo previsto en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual ni siquiera se analizó.

Concluyó que por cuanto la Sala Casacional no enmendó los graves defectos de legalidad en los que incurrió la sentencia emitida el 30 de octubre del 2007 por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, al aceptar la demanda planteada por el doctor Fernando Lara Portilla, y en razón de haberse vulnerado derechos constitucionales, solicitó que mediante esta acción se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia case la sentencia pertinente, enmendando las violaciones en las cuales ha incurrido.



II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en consonancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Esta acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

Legitimación activa

El accionante está legitimado para formular la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo prescrito en el artículo 437 de la Constitución, el cual señala que todas las personas podrán presentar dicha acción en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. En consonancia con la anterior norma constitucional, el artículo 439 *ibídem* prevé que las acciones constitucionales son susceptibles de ser presentadas por todo ciudadano, ya sea de forma individual o colectiva. Como podemos advertir, la acción extraordinaria de protección constituye un mecanismo garantista, en virtud del cual toda persona que considere conculcado algún derecho constitucional en sentencias, autos o resoluciones ejecutoriados, por parte de cualquier autoridad pública, podrá hacer uso de esta acción con el fin de que sus derechos le sean resarcidos.

Análisis constitucional

Con la finalidad de emitir una decisión acorde a la justicia constitucional dentro del presente caso, el Pleno de esta Corte considera ineludible el planteamiento y resolución de los siguientes problemas jurídicos:

- a. **La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**
- b. **La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?**

Argumentos de los problemas jurídicos

La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

El debido proceso es el conjunto de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento. Al respecto, esta Corte ha señalado que:

“(…) direccionando el Debido Proceso a la acción extraordinaria de protección, debemos manifestar que siendo éste el eje articulador de la validez procesal, la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino incluso al Estado y a su seguridad jurídica. Y es que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de los derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios y garantías constitucionales¹”.

Del párrafo transcrito podemos advertir que el debido proceso, desde la perspectiva constitucional, es fundamental, pues de su observancia dependerá el que no sean vulnerados los derechos constitucionales de las personas en una contienda judicial, en cuyo caso se estará salvaguardando no únicamente los derechos constitucionales de una persona, sino del Estado en sí concebido.

Dentro de la demanda planteada por el accionante se deduce una posible vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. En este contexto, de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, se determina que la motivación constituye una de las garantías del derecho a la defensa, el cual a su vez forma parte del derecho al debido proceso. Ahora bien, la garantía constitucional de motivación exige que toda autoridad pública y operadores judiciales en general, emitan sus decisiones, de forma coherente y razonada, con la finalidad de que tanto el legitimado activo como el pasivo conozcan los motivos que llevaron al juez a decidir sobre el fondo del caso.

En igual sentido, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: “(…) La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º. 015-09-SEP-CC, Caso N.º. 0031-08-CC.

reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC, manifestó que “La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano”²; siendo precisa al señalar que: “De producirse una sentencia inmotivada, en forma opuesta al sistema jurídico constitucional y legal, la sentencia resulta arbitraria, incongruente, incompleta, oscura, infundada, irrazonada, contraria al ordenamiento positivo constitucional y legal sustantivo y procesal”³.

En los casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP, la Corte Constitucional, para el período de transición, expresó:

“Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión”⁴.

En este orden de ideas, la motivación es una garantía constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada. De acuerdo a lo expresado en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, de 30 de mayo del 2013.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0231-12-SEP-CC, caso N.º 0772-09-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP, p. 14.

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

En aquel sentido, corresponde a este órgano jurisdiccional pronunciarse respecto a si la sentencia emitida por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha cumplido con estos parámetros que garantizan el derecho a la motivación.

Al respecto, se debe establecer que los operadores de justicia deben guiar sus actuaciones respecto a las fases o etapas que competencialmente les corresponden, y no deben emplear como elementos argumentativos situaciones ya analizadas como *rationes* fundamentales para la toma de la decisión final.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia N.º 0036-13-SEP-CC, señaló que en la fase de sustanciación no cabe volver a pronunciarse sobre lo resuelto y analizado por los operadores de justicia⁵, en el caso sub examine, de lo resuelto por parte de los jueces que admitieron a trámite el recurso extraordinario de casación⁶.

En el caso sub judice se puede evidenciar que respecto al parámetro de la razonabilidad que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no han observado principios constitucionales como el respeto de las formas procedimentales, analizando asuntos ya tratados en un examen judicial anterior, dentro del mismo proceso, atentando a principios de la

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 036-13-SEP-CC, caso No. 1646-10-EP.

⁶ La Primera sala del Tribunal Contencioso administrativo, mediante providencia de 25 de febrero de 2008, las 10:00, en observancia del artículo 6 de la Ley de Casación señala “que el recurso se ha presentado dentro del término legal y reúne los requisitos formales previstos en el art. 6 de la Ley antes citada, se lo concede y se ordena que se eleve el expediente a la sala especializada de lo Contencioso Administrativo d la Corte Suprema de Justicia.- se dispone la ejecución de la sentencia, conforme lo solicitado por los demandados”.

administración de justicia como la celeridad, eficiencia y debida diligencia procesal.

Dentro del parámetro de la lógica corresponde a esta Corte analizar si existe una coherencia entre las premisas expuestas por los jueces de la Corte Nacional y la conclusión final a la que arriban acorde con la naturaleza del recurso y la fase del mismo que correspondió conocer a los jueces, cuya sentencia se encuentra demandada vía acción extraordinaria de protección.

En el caso en análisis se puede evidenciar que el argumento central para la *decisum* adoptada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia fue que “el recurrente está, por tanto, en la obligación de determinar con absoluta precisión las normas de derecho que estima infringidas, así como la causal o causales que fundamentan su impugnación; pues en modo alguno la casación constituye una nueva instancia destinada a analizar los extremos y pormenores del litigio”.

Al respecto, se debe reconocer que el recurso extraordinario de casación es un proceso formal y restrictivo, conforme los propios jueces de la Corte Nacional lo han expresado en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección; empero, la determinación del cumplimiento de estos requisitos formales para la admisibilidad o no del recurso demandó previamente por parte de los administradores de justicia el ejercicio de un análisis prolijo respecto a dicho cumplimiento, evidenciándose que los recursos interpuestos por la Fiscalía General del Estado y la Procuraduría General del Estado fueron en su debido momento admitidos a trámite, entendiéndose observados los requisitos formales que exige la Ley de Casación⁷; por tanto, no cabe un nuevo pronunciamiento respecto a factores de admisibilidad en la resolución del recurso.

En aquel sentido, el universo de análisis dentro del recurso extraordinario de casación comporta la observancia de la falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de la ley en la sentencia, lo que implica que los operadores de justicia, al momento de emitir una sentencia dentro de este recurso, analicen de manera diligente si ha existido esta vulneración de la ley en la sentencia objeto de su estudio; por tanto, los juzgadores, al resolver el recurso, no debían agotar la argumentación exclusivamente en la consideración de factores de admisibilidad que en su debido momento fueron observados por parte de los jueces competentes.

⁷ Cfr. Primera Sala del Tribunal Contencioso administrativo, providencia de 25 de febrero de 2008, las 10:00



Dentro de su pretensión, el accionante sostiene que de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Casación⁸, en el fallo emitido por los jueces casacionales existió una errónea interpretación de normas de derecho, específicamente del artículo 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (numeral 1 Ley de Casación); que se incurrió en una indebida aplicación de las normas procesales contenidas en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al igual que de los artículos 41 y 274 del Código de Procedimiento Civil (numeral 2 Ley de Casación). Con respecto al numeral 3 del artículo 3 de la Ley de Casación, el accionante alega que en el fallo demandado no se aplicaron los preceptos concernientes a la valoración de la prueba, en especial las normas contenidas en el artículo 115, 165 y 169 numeral 4 del Código de Procedimiento Civil.

Se puede observar del análisis de la sentencia que los argumentos de la Sala de lo Contencioso Administrativo colocan a los recurrentes en una situación de vulnerabilidad, al exigirles que evidencien “la manera en la cual la transgresión de esas regulaciones o mandatos hubiere sido determinante en la decisión de la sentencia o auto recurridos”. Una vez más se reitera que la labor en manos de la administración de justicia es demostrar si ha existido la violación de ley en la sentencia a través de un examen de fondo de los recursos admitidos a trámite.

La argumentación de la Sala de lo Contencioso Administrativo desnaturaliza la esencia del recurso de casación, mismo que está direccionado hacia un análisis de la sentencia, mas no respecto a la demanda presentada por el recurrente, esto se evidencia cuando dentro de la sentencia en análisis la Sala manifiesta: “en la fundamentación realizada por la Fiscalía General del Estado, esta se limita a expresar que, en el caso, se da el supuesto señalado en el ‘numeral 2º del artículo 3 de la Ley de Casación, por existir en el fallo indebida aplicación de la norma procesal contenida en el artículo 41 del Código de Procedimiento Penal’, así como ‘falta de aplicación de las normas procesales contenidas en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa, en concordancia con el

⁸ El artículo 3 de la Ley de Casación, dispone que este recurso sólo podrá fundarse en las siguientes causales: aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de: 1) *normas de derecho*, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; 2) *normas procesales*, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente; 3) *preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba*, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto.

artículo 274 del Código de Procedimiento Civil'; sin llegar a citar 'una sola solemnidad sustancial común a todos los juicios e instancias que estime han sido omitidas en el proceso o cual es el trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa que se está juzgando que haya sido violado' en la tramitación del juicio...".

En contraposición a lo señalado por el accionante en su escrito de demanda, los jueces nacionales exponen que en referencia al numeral 2 del artículo 3 de la Ley de Casación, el accionante manifestó que en el fallo recurrido existió una indebida aplicación de la disposición procesal prevista en el artículo 41 del Código de Procedimiento Penal, al igual que de las normas procesales constantes en los artículos 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 274 del Código de Procedimiento Civil, sin que se haya justificado dicha afirmación; empero, dentro del análisis de la sentencia, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, los jueces casacionales incurren en una vulneración al debido proceso al no fundamentar si en efecto existió o no una indebida aplicación de la Ley y solo expresar que el recurrente no argumentó debidamente la interposición de su recurso.

Es decir –se reitera– toma como universo de análisis no la sentencia, sino la demanda del recurso presentado por el recurrente, lo cual no comporta un adecuado análisis lógico del recurso puesto a su conocimiento. Lo mismo sucede en las alegaciones de los recurrentes Fiscalía y Procuraduría General del Estado, respecto a una errónea interpretación normativa del artículo 24 numeral 16 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, razón por la cual la Sala no entra a realizar un análisis de fondo, sino que manifiesta que el recurrente no fundamentó sus alegaciones, lo cual genera que esta posible vulneración no sea observada.

Finalmente, se puede observar en la sentencia que los juzgadores expresan: "Todo cuanto precede lleva a concluir que resultan ineptas las impugnaciones formuladas a la sentencia recurrida, pues según queda señalado, se trata de un recurso esencialmente formal, extraordinario, de estricto cumplimiento y de carácter dispositivo, por lo que los requisitos...".

En aquel sentido correspondía a los operadores de justicia, atendiendo al principio de congruencia, analizar las alegaciones demandadas por parte del accionante, justificando el sustento de sus argumentos, debiendo explicar a través de un criterio lógico los fundamentos por los cuales no ha existido una errónea interpretación de la ley en la decisión objeto del recurso de casación.

En cuanto a la comprensibilidad, del análisis de la sentencia se observa que la misma genera una duda respecto a si se trata de una sentencia en que se realiza un análisis de fondo o si se trata de una sentencia que contiene argumentos que ya fueron observados dentro del proceso de admisibilidad del recurso extraordinario de casación, ante lo cual, esta Corte manifiesta que la presente sentencia no es clara en cuanto a su fundamentación, atendiendo a la naturaleza misma del recurso de casación, más aún cuando se toma como parámetros argumentativos no el contenido de la sentencia, sino lo expresado por los recurrentes en su demanda.

Por todo lo expuesto se debe determinar que la presente sentencia no se encasilla dentro de los parámetros de la motivación judicial, toda vez que no existe una razonabilidad de las normas expuestas dentro de la misma, ni una coherencia lógica entre los argumentos expuestos y la conclusión final, toda vez que la fundamentación no se basa en el fin que persigue la casación, sino en un nuevo examen de admisibilidad, lo cual ya fue analizado en su debido momento por los jueces competentes; por tanto, la argumentación de esta sentencia carece de lógica, siendo por ello no comprensible su texto en relación a si se está analizando nuevamente admisibilidad o si se está analizando el fondo del recurso.

Una vez más, al tenor de los mismos argumentos expuestos por los jueces nacionales, esta Corte deduce que los juzgadores efectuaron una argumentación, por demás ambigua, a fin de sustentar su fallo, e incurrieron en varias contradicciones, para luego concluir que el recurso propuesto era ineficaz, al no reunir los requisitos que la ley exige para su procedencia y para la activación del ejercicio de la facultad jurisdiccional del órgano de casación.

En atención a las razones citadas, es indudable que los jueces casacionales emitieron una resolución que no ha observado la naturaleza del recurso extraordinario de casación, realizando una argumentación somera respecto a la pretensión del accionante, por lo que se concluye que la decisión demandada carece de una coherente motivación, en virtud de no existir una correlación entre los hechos demandados y los argumentos que justifican la misma.

La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

En relación a lo anteriormente expuesto, esta Corte Constitucional se pronuncia respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia objeto de análisis.

Al respecto, el derecho a la seguridad jurídica constituye un derecho constitucional en virtud del cual todas las personas tienen la certeza de que sus derechos no les serán vulnerados de ninguna manera y en caso de que esto ocurriera, tienen la garantía de que ese derecho les será resarcido. De ahí que la seguridad jurídica radique en la aplicación de procedimientos establecidos previamente. Al respecto, el artículo 82 de la Constitución de la República dispone que el derecho a la seguridad jurídica se funda en el acatamiento a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, las cuales deben ser aplicadas por las autoridades competentes. En concordancia con la norma citada, el artículo 76 numeral 3 *ibídem*, señala que ninguna persona podrá ser juzgada ni sancionada por un acto u omisión que, al momento de su comisión, no esté prescrito en la ley; entonces, la cuestión esencial de la seguridad jurídica reside en el imperio de la Ley en cuanto al procedimiento previsto para cada materia.

Con respecto a la seguridad jurídica, esta Corte ha señalado que: “Mediante un ejercicio de interpretación integral 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 dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le competen a cada órgano”⁹.

En el caso sub examine los jueces nacionales circunscriben sus argumentos al señalar que el recurso interpuesto adolecía de fundamentación, y que se inobservó los requisitos que la ley exige para su admisibilidad, sin analizar el fondo del asunto.

Cabe destacar que dentro del proceso casacional, la Ley de la materia determina en su artículo 6 numeral 4 que el escrito de casación debe contener los fundamentos en los que se apoya el recurso. Esto guarda concordancia con los artículos 7 y 8 de la ley *ibídem* que establece la calificación y admisibilidad del recurso cuando concurren las requisitos o circunstancias que establece la Ley de Casación en el artículo 7, entre los cuales se encuentra la fundamentación, por lo que debe ser observado por los jueces antes de admitir a trámite el recurso.

Por ello, los jueces, en la sentencia, no podían volver a pronunciarse sobre requisitos de admisibilidad como es la fundamentación, de aquí se puede

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia N.º 0231-12-SEP-CC, Caso N.º 0772-09-EP, de 21 de junio de 2012

evidenciar que los jueces casacionales no han observado las normas previas, claras, públicas consagradas en la Ley de Casación, con lo cual han generado un atentado al principio de respeto de formas procedimentales y normas expresas que guían la tramitación de la casación, lo cual comporta la vulneración a la seguridad jurídica.

En este marco jurídico, esta Corte concluye que se ha configurado la vulneración de los derechos invocados en la demanda por parte del legitimado activo.

III. DECISIÓN

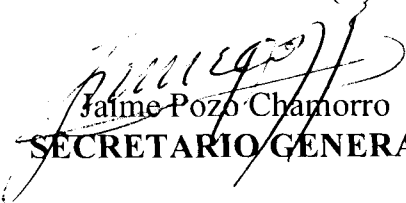
Por lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Disponer como medida de reparación integral:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia de mayoría emitida el 16 de septiembre de 2011, por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, y disponer que previo sorteo, otro Tribunal de dicha Sala conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



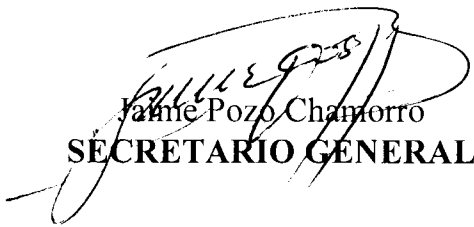
Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)



Jaime Pozo Chamorro

SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Wendy Molina Andrade y María del Carmen Maldonado Sánchez (c), siendo concurrente este último, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 11 de diciembre de 2013. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm/ccp

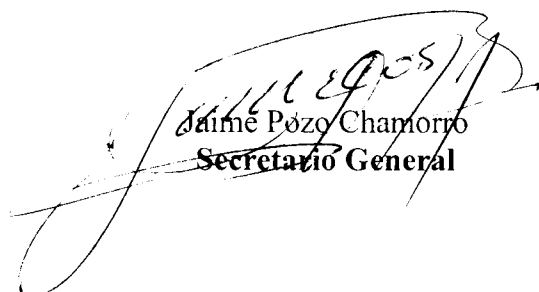




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1922-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el lunes 24 de marzo del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez
Jueza constitucional

CASO No. 1922-11-EP

Voto concurrente

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, por estar de acuerdo con la decisión, mas diferir con la fundamentación jurídica del voto de mayoría, presento mi voto concurrente en la causa No. 1922-11-EP.

Debido a que los antecedentes de la causa y la competencia del organismo han sido desarrollados en el voto de mayoría; centraré mis reflexiones en el siguiente problema jurídico:

La sentencia impugnada, ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos?

El debido proceso, derecho de protección consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, es el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades.

El artículo 76, numeral 7, literal *l* de la Constitución de la República, establece que las resoluciones de los poderes públicos requieren estar debidamente motivadas, para lo cual deberán enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este sentido, la motivación forma parte de los derechos de protección y particularmente se constituye en una garantía básica del derecho al debido proceso dentro de las causas judiciales, toda vez que el juez no puede resolver de manera arbitraria la *litis* sometida a su conocimiento, sino que es su deber argumentar en debida forma sus decisiones.



Al respecto, esta Corte Constitucional¹ se ha pronunciado en reiterados fallos considerando a la motivación como:

“... un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hecho, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello.”

En relación a lo expuesto, la motivación de las decisiones judiciales debe ser satisfecha debidamente por el juez; es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones, la vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada. En tal virtud, los razonamientos que constituyen la base sobre la cual las juezas y jueces toman una decisión en la resolución de un caso concreto, deben ser expuestos con una argumentación sólida, congruente, clara, pertinente y razonable, con el propósito de evitar criterios arbitrarios en la toma de decisiones. Así lo ha afirmado esta Corte², al considerar que: “... *al constituirse la carga argumentativa en un elemento esencial de las resoluciones judiciales, ésta es necesaria para la plena realización y administración de la justicia, y por tanto, se constituye en garantía básica de todo debido proceso.*”

De tal manera, para la resolución del presente problema jurídico, la Corte debe examinar si la sentencia contempla una carga argumentativa idónea, a la luz de la garantía constitucional a la motivación. En este sentido, de la revisión de la sentencia impugnada en el caso *sub examine*, se evidencia que ésta se halla formalmente estructurada, pues mantiene una parte expositiva, considerativa y resolutive. No obstante, en el análisis material del fallo, se desprende que el mismo carece de un sustento jurídico que permita determinar las razones por las cuales la sala adoptó la decisión, así como tampoco constan los fundamentos para la resolución del fondo de la causa, pues si bien es cierto la sentencia hace una mención de los hechos fácticos del caso y una descripción de las causales del recurso de casación, no lo es menos que emplea como argumentos centrales de su decisión dentro de los considerandos quinto y sexto, la reproducción textual de varias frases constantes en el libelo del recurso, a las cuales la sala califica como “...*divagaciones que delatan desconocimiento de la esencia de la causal, expresiones*

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 028-13-SEP-CC. Caso No. 1520-10-EP. Quito, D.M., 10 de julio de 2013.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 112-13-SEP-CC. Caso No.0229-13-EP. Quito, D.M., 04 de diciembre de 2013.



"*sin concierto*"... " Bajo tal contexto, se observa que los jueces nacionales no realizaron un análisis objetivo, preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los fundamentos de derecho, conforme las causales invocadas en el recurso de casación; en otras palabras, no establecen el nexo existente entre los hechos alegados y los fundamentos de derecho para que, de modo razonable y coherente, la sentencia cuente con una justificación que ponga de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial.

En este orden de ideas, los jueces emisores de la sentencia explican las causales del recurso de casación; posteriormente, citan las alegaciones de los recurrentes y a partir de ello directamente concluyen que el recurso, en la forma que ha sido presentado, supone una mala utilización del recurso de casación, pues afirman que éste no cumple los requisitos establecidos en la Ley de la materia. No obstante, la sala omite pronunciarse sobre el fondo de la controversia. Como ya se ha sostenido, para que una sentencia sea considerada motivada no sólo se debe enunciar los hechos y las normas, sino que se debe crear un nexo entre ellas de modo que sea una decisión lógica, coherente, articulada y razonable que resuelva el caso en consideración de las alegaciones presentadas por las partes. En el caso *sub júdice*, la Corte Constitucional no encuentra que los jueces, al rechazar el recurso de casación, dentro de su argumentación, hayan desvirtuado las alegaciones del recurrente; al contrario, simplemente afirman que no se han verificado los requisitos establecidos en la Ley de Casación, para la admisión del recurso.

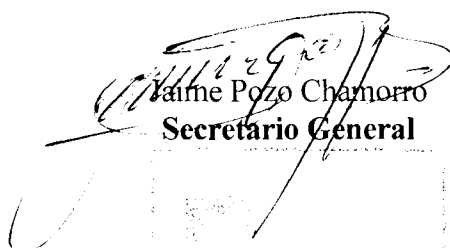
Se concluye que el contenido de la sentencia dictada por la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia omite y se aparta de la motivación que deben tener las sentencias que, como se ha dicho, cumple la función de dar a conocer al justiciable las razones por la que se le niega o restringe su derecho y que justifican que la decisión no constituye una arbitrariedad. Como consecuencia, su sentencia menoscaba el derecho constitucional del debido proceso, en la garantía a la motivación del accionante; y, adicionalmente, vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, dado que el órgano judicial no resolvió la causa con una carga argumentativa sólida, congruente, clara, pertinente y razonable, lo cual conlleva ineludiblemente el incumplimiento en la obligación de que las sentencias judiciales cuenten con una adecuada motivación que genere certeza y certidumbre en los usuarios de la justicia, respecto de las decisiones adoptadas.

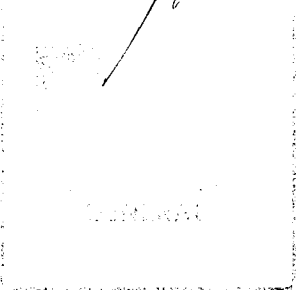
Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez
Jueza Constitucional



CASO Nro. 1922-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de marzo del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 115-13-SEP-CC de 11 de diciembre del 2013 y voto concurrente, a los señores Galo Alfredo Chiriboga Zambrano, fiscal general del Estado, en la casilla constitucional 044; Fernando Lara Portilla, en la casilla constitucional 288 y a los correos electrónicos: jaime.lara17@foroabogados.ec; y fededn34@hotmail.com; jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la casilla constitucional 199 y mediante oficio 1478-CC-SG-2014; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; y, al presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio 1479-CC-SG-2014; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



JPCH/LFJ