



Quito, D. M., 04 de julio de 2018

SENTENCIA N.º 243-18-SEP-CC

CASO N.º 0976-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 9 de junio del 2014, los señores Agustín Elías Casanova Cedeño y Juan Carlos Santos Mendoza, en sus calidades de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y procurador síndico municipal, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 12 mayo de 2014, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 301-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 23 de junio de 2014, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0976-14-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, mediante providencia dictada el 08 de octubre de 2014, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que aquello, implique algún pronunciamiento en relación con la pretensión.

En sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 30 de octubre de 2014, se efectuó el sorteo de la causa correspondiendo la tramitación de la misma, a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra; razón por la cual, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 0517-CCE-SG-SUS-2014 de 30

de octubre de 2014, remitió el expediente N.º 0976-14-EP al despacho de la jueza sustanciadora.

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

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia dictada el 25 de enero de 2018, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad que presente un informe de descargo debidamente motivado, en el término de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por la parte accionante.

Antecedentes fácticos

El 10 de noviembre de 2010, el señor Patricio Luciano Ávila Mendoza, por sus propios derechos, presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo, en la cual solicitó la reliquidación de la indemnización por supresión de partida que había recibido con anterioridad.

Esta demanda fue conocida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo. Luego del trámite correspondiente, este órgano judicial dictó sentencia el 11 de octubre de 2012, en la que declaró parcialmente con lugar la demanda y, como consecuencia, ordenó que la reliquidación tome en cuenta el monto de 7 salarios básicos por cada año de servicios, descontándose lo ya recibido.

En contra de esta decisión judicial, el 28 de junio de 2013, por una parte, los señores Humberto Manabí Guillén Murillo y David Antonio García Loor, en sus





calidades de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y procurador síndico municipal, respectivamente; y, por otra, el señor Jaime Andrés Robles Cedeño, director regional de la Procuraduría General del Estado, interpusieron recursos de casación, cuyo conocimiento recayó en la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Mediante auto expedido el 12 de mayo de 2014, el referido órgano jurisdiccional inadmitió a trámite los recursos de casación interpuestos. Ante este escenario jurídico, el 09 de junio de 2014, los legitimados activos presentaron demanda de acción extraordinaria de protección.

De la solicitud y sus argumentos

Los señores Agustín Elías Casanova Cedeño y Juan Carlos Santos Mendoza, en sus calidades de alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y procurador síndico municipal, respectivamente, sostienen que el auto expedido el 12 de mayo de 2014, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.

En este sentido, señalan que el auto que inadmitió el recurso de casación que interpusieron, no se fundamenta en la normativa constitucional y legal pertinente y aplicable al caso concreto; así también, manifiestan que el auto impugnado contiene premisas incompletas que no permiten evidenciar un hilo conductor que justifique la conclusión a la cual arribó el órgano judicial. Añaden que, en el tercer considerando de la decisión impugnada, se enunciaron los artículos invocados en el recurso de casación; sin embargo, no se efectuó análisis alguno respecto de estos.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los legitimados activos expresan que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En mérito de lo señalado, los accionantes solicitan lo siguiente:

Por los fundamentos constitucionales expuestos, al ser la sentencia violatoria del ordenamiento jurídico constitucional, solicitamos que la Corte Constitucional, deje sin efecto la sentencia del 12 de mayo del 2014, a las 10h50, notificada a las partes el mismo día, por el Tribunal de Conjuces de la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto emitido el 12 de mayo de 2014, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cuyo texto relevante para nuestro análisis es el siguiente:

Resolución No. 357-2014

Conjuez ponente: Abg. Héctor Mosquera Pazmiño

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- TRIBUNAL DE CONJUECES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (301-2013-MTG) Quito a 12 de mayo de 2014.- Las 10h50.- **VISTOS.-** Comparecen los señores Humberto Manabí Guillén Murillo, el doctor David Antonio García Loor, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico de la Ilustre Municipalidad de Portoviejo, respectivamente, y el doctor Jaime Andrés Robles Cedeño, Director Regional de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas, interponiendo indistintamente recursos de casación respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo de Manabí y Esmeraldas, el 11 de octubre de 2012, a las 14h04.- (...) en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 182 y del numeral primero del artículo 184 de la Constitución de la República del Ecuador, así como, de los artículos 200 y numeral segundo del 201 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículos 1 y 8 de la Ley de Casación, avoca conocimiento y para resolver considera: (...) **TERCERO:** Analizando el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto (...), se observa que indica la sentencia e individualiza las partes procesales, y nombra como normas infringidas los artículos 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 7 del Código Civil, artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, artículo 8 del mandato Constituyente N° 2, Disposición Transitoria Cuarta del Mandato Constituyente N° 8, artículo 2 numeral





1.1.1.6 del Decreto Ejecutivo N° 225 y la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso N° 0001-10-SAN-CC y funda su recurso de casación y acusa con el yerro de “falta de aplicación”.- **CUARTO:** La aplicación de una disposición jurídica supone un proceso intelectual que consiste en determinar el alcance de aquella disposición (interpretar), establecer y calificar los hechos relevantes para, finalmente, subsumirlos en la hipótesis normativa (...) En la especie, se observa que para que prosperen los recursos por la causal y por el vicio que invoca, hay que tomar previamente en cuenta que la falta de aplicación se refiere al cambio de las normas que deberían aplicarse correctamente en lugar de las normas que han sido aplicadas indebidamente.- Es por ello, que cuando un recurrente en casación acusa a la sentencia de falta de aplicación de normas sustanciales, lo que dice es que el Juez omitió incluir en el fallo normas de derecho que habrían determinado que la decisión adoptada fuese diferente y que en la especie no ha ocurrido; lo dicho trae como lógica consecuencia que el casacionista debe determinar cuál es la norma correcta que debe ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia.- La Ex – Corte Suprema de Justicia determinó que en el recurso de casación el peticionario debe especificar “las razones por las cuales se afirma, por ejemplo, que ha habido aplicación indebida de una norma de derecho y **cuál era la disposición que debió aplicarse...**” (Registro Oficial No. 284 de 14 de marzo de 2001. Pág, 8). En efecto, la doctrina y jurisprudencia han determinado que, tratándose del cargo de falta de aplicación de una determinada norma jurídica sustancial, que “El acusador debe indicar que normas dejaron de aplicarse y cuáles en su lugar se aplicaron indebidamente, pues por regla general la falta de aplicación de unas normas entraña la aplicación indebida de otras. Debe expresar además las razones que lo inducen a sostener que las normas aplicadas lo fueron indebidamente, para que la Corte pueda aplicar las que dejaron de aplicarse.”. (Jorge Cardoso Isaza. “Manual Práctico de Casación Civil”. Editorial. Temis. Bogotá. 1984. Pág. 49) (lo subrayado es del Tribunal).- Por lo expuesto se inadmite a trámite el recurso de casación interpuesto por el Alcalde y Procurador Síndico de la Ilustre Municipalidad de Portoviejo, desestimándose la alegación por no formular lo que la doctrina llama en casación la “proposición jurídica completa”.- **SEXTO.-** La Ley de Casación en su artículo 3 señala en forma clara las causales con los vicios en las que el recurso extraordinario de casación podría fundarse, por lo que, en los términos en los que ha sido deducido el antedicho recurso, se evidencia la falta de un análisis serio de la Ley de la materia, y ante la falta de determinación de las normas supuestamente infringidas en las respectivas causales del artículo 3 de la Ley de Casación, es imposible que el recurso pueda prosperar. De otro lado aunque en el escrito de presentación de este recurso se haya señalado la causal y la norma supuestamente infringida en la sentencia objeto de él, es imprescindible que exista una total interconexión entre la causal invocada para presentarlo y la determinación de las normas jurídicas violadas y el yerro que le corresponde a cada norma supuestamente infringida, situación que no ha ocurrido en el presente caso. (...) En definitiva el recurso de casación interpuesto es impreciso en su formulación, y no satisface las exigencias que, para su admisibilidad establecen los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, por lo cual se lo inadmite (...)

Informes de descargo

Legitimado pasivo

Sala de conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Según consta a foja 28 del expediente constitucional, mediante oficio N.º 018-PBS-SUS-CC-2018, emitido el 30 de enero de 2018 por la actuaria del despacho, se notificó con copia de la demanda de acción extraordinaria de protección a los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; sin embargo, no comparecieron al proceso constitucional ni señalaron un medio adecuado para futuras notificaciones.

Terceros interesados

Procuraduría General del Estado

A foja 31 del expediente constitucional, comparece por medio de escrito presentado el 9 de febrero de 2018, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.





Legitimación activa

Los peticionarios se encuentran legitimados para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pusieren fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará sobre dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales y la vulneración de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto a esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹.

Bajo esta consideración, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

Justicia, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra en la obligación de asegurar que el sistema procesal se constituya en un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 437 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección tiene la obligación de constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados, al igual que durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Análisis constitucional

Determinación del problema jurídico

Previo a determinar el problema jurídico que será desarrollado en la resolución del presente caso, se observa que, si bien los legitimados activos enunciaron en el texto de la demanda varios derechos constitucionales como infringidos, circunscribieron esencialmente su alegación en que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por consiguiente, el análisis de este Organismo se centrará en determinar si aquel derecho constitucional fue transgredido en el auto dictada por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Resolución del problema jurídico

El auto dictado el 12 de mayo de 2014, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 301-2013, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?





El artículo 76 de la Constitución de la República consagra una amplia gama de garantías constitucionales, que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

Un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces²...

La garantía de motivación se ubica dentro del debido proceso, específicamente, en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, que prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que el fallo señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar una decisión, así como la aplicación pertinente a cada uno de los antecedentes de hecho presentados.

Así pues, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales, consagra que los jueces constitucionales “tienen la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tienen la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso...”³.

De la misma forma, este máximo órgano de justicia constitucional, mediante la sentencia N.º 024-16-SEP-CC, caso N.º 1630-11-EP, indicó que la motivación:

No se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, ya que al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que se ha arribado.

En el ámbito internacional de los derechos humanos, la Corte Constitucional comparte el criterio esgrimido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.

a través de su doctrina jurisprudencial⁴; en este contexto, la sentencia dictada dentro del caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala respecto a la motivación, señaló:

... [U]na exposición clara de una decisión constituye parte esencial de una correcta motivación de una resolución judicial, entendida como “la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. En este sentido, la Corte ha considerado que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión. Además, debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado...

En armonía con lo prescrito anteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 010-14-SEP-CC, caso N.º 1250-11-EP, señaló: “La motivación tiene condiciones mínimas, a saber: debe ser razonable, lógica y comprensible; así como, también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos presentados...”.

En tal sentido, este Organismo constitucional desarrolló tres criterios constitucionales que contribuyen a delinear el contenido de esta garantía, con la finalidad de determinar si una decisión o sentencia emitida por autoridad pública se encuentra debidamente motivada o si, por el contrario, carece de motivación. Estos criterios son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, sobre los cuales en la sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP, esta Corte expuso:

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...

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 248; Caso Apitz Barbera y Otros vs. Venezuela (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 77-78; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107; Caso Yatama vs. Nicaragua, párrs. 152 y 153.



Dicho lo anterior, el análisis de si existió o no vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión judicial impugnada, se centrará en comprobar si aquella cumplió con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

En relación con el criterio de razonabilidad, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, mediante la sentencia N.º 091-16-SEP-CC, caso N.º 0210-10-EP, indicó que “este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho”⁵.

En término similares, la sentencia N.º 065-17-SEP-CC, caso N.º 0948-15-EP, expuso que este criterio “comprende la fundamentación de la decisión en la normativa pertinente en razón de la naturaleza del caso concreto, tanto para establecer la competencia de la autoridad judicial, así como para determinar el tipo de acción correspondiente al caso concreto”.

En este orden de ideas, la razonabilidad implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales; es decir, en las fuentes del derecho que permiten verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto. Así, una decisión cumplirá con el criterio de razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho constitucional vigente y aplicable a un caso concreto⁶.

A efectos de analizar el criterio de razonabilidad, es pertinente precisar que la decisión judicial impugnada tiene como origen los recursos de casación interpuestos por los señores Humberto Guillén Murillo y David Antonio García Loor, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, respectivamente, y por parte del señor Jaime Andrés Robles Cedeño, director regional de la Procuraduría General del Estado,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 136-16-SEP-CC, caso N.º 2001-11-EP; sentencia N.º 056-16-SEP-CC, caso N.º 1971-12-EP, entre otras sentencias.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 036-16-SEP-CC, caso N.º 0610-14-EP.

en contra de la sentencia emitida el 11 de octubre de 2012, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, en el proceso judicial N.º 317-2010.

Es importante resaltar que dentro de la sustanciación del recurso de casación, la razonabilidad implica que efectivamente toda “... decisión observe lo dispuesto, tanto en la Constitución de la República, específicamente su artículo 184 que regula la competencia de la Corte Nacional de Justicia (...) así como la Ley de Casación y que de esa forma se garantice el carácter extraordinario del recurso de casación, mediante la observancia del ámbito de análisis que el mismo implica.”⁷.

En el caso *sub examine*, la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su acápite inicial, radicó en debida forma su competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad del recurso extraordinario de casación, en atención a lo dispuesto en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en el artículo 1 de la Ley de Casación, y en el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Una vez fijada la competencia para el análisis y resolución del recurso extraordinario de casación, el órgano judicial, en el considerando tercero, identificó la causal primera y el cargo de falta de aplicación, invocados por la parte recurrente en su recurso de casación, así como las normas que consideraron infringidas. Estas disposiciones normativas, conforme se desprende de la decisión impugnada, son los artículos 326 numeral 16 de la Constitución de la República, 7 del Código Civil, 115 del Código de Procedimiento Civil, 2 numeral 1.1.1.6 del Decreto Ejecutivo N.º 225; y, 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

En tal virtud, se colige que la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, delimitó de forma clara y precisa el marco constitucional y legal en su universo de análisis, ya que identificó las disposiciones normativas que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo alegó como infringidas en relación con la causal invocada, a fin de resolver el caso en virtud de su competencia.

En razón de lo expuesto, este máximo órgano de justicia constitucional determina que los conjuces casacionales identificaron las fuentes de derecho, tanto

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-16-SEP-CC, caso N.º 1827-11-EP.



constitucionales como legales, a través de las cuales fundamentaron razonablemente la competencia para conocer y resolver el presente caso; por lo tanto, las fuentes del derecho que utilizó el órgano judicial para resolver el asunto bajo examen, corresponden a la naturaleza jurídica del recurso de casación que se somete a su conocimiento; consecuentemente, la decisión judicial impugnada cumplió con el criterio de razonabilidad.

Lógica

En relación con la lógica, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 069-16-SEP-CC, caso N.º 1883-13-EP, señaló que este criterio se relaciona “no sólo con la coherencia y concatenación que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar”.

En tal virtud, la lógica se constituye en el criterio que determina que las premisas que conforman la decisión tienen que ser establecidas en un orden lógico y debidamente estructurado, de tal forma que aquellas guarden relación con la decisión final a la que se arribe.

Ahora bien, en razón de que la decisión judicial impugnada se expidió en la fase de admisibilidad del recurso de casación, la Corte Constitucional estima oportuno señalar la naturaleza de este recurso extraordinario; al respecto, la sentencia N.º 310-15-SEP-CC, caso N.º 1630-14-EP, indicó que el recurso de casación:

Es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. De esta forma, no debe concebirse al recurso de casación como un recurso ordinario más, sino al contrario, los usuarios y operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, más no una instancia adicional en la cual se pueden analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores...

Bajo estas consideraciones, el recurso extraordinario de casación tiene particularidades específicas para su presentación, tramitación y resolución; aquellas se encontraban establecidas en la Ley de Casación hasta la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos⁸, constando en estos instrumentos jurídicos las formalidades, etapas y procedimientos a seguir para que pueda ser admitido y, posteriormente, sujeto a conocimiento y resolución de las distintas Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Dicho lo anterior, la Corte Constitucional enfatizó en la sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP, que:

... el recurso de casación por su papel extraordinario tiene marcados condicionamientos para su presentación y también para su resolución, los cuales dependerán en cierta medida de la materia de que se trate, por ejemplo, si es penal, civil, tributaria, etc. Pero que en general deberán acogerse a lo previsto en la Ley de Casación y en las normas especializadas dependiendo de cada rama⁹.

En el caso concreto, en vista que a la fecha de la expedición del auto impugnado se encontraba vigente la Ley de Casación, dentro del presente análisis se examinará las características de la casación en base a esta norma vigente al momento en que se expidió la decisión judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

En virtud de lo expuesto, la Ley de Casación preveía a través de sus disposiciones legales cuatro fases del recurso de casación, las cuales eran: 1) Calificación; 2) Admisibilidad; 3) Sustanciación; y 4) Resolución¹⁰. Al considerar que la decisión judicial impugnada se formuló dentro de la fase de admisibilidad, procederemos a efectuar un análisis de la misma, al tenor de lo expuesto por nuestra jurisprudencia. En la sentencia N.º 062-14-SEP-CC, caso N.º 1616-11-EP, se mencionó en relación con esta fase, que:

⁸ Publicado en el Registro Oficial N.º 506 del 22 de mayo de 2015, el cual, de acuerdo a la disposición final segunda, entró “en vigencia luego de transcurridos doce meses contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la presente Ley”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 234-15-SEP-CC, caso N.º 1897-12-EP, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP, entre otras.



La Ley de Casación establece que una vez que el recurso de casación es remitido por parte del juez a quo, le corresponde a la Sala de la Corte Nacional de Justicia respectiva, verificar que de conformidad con el artículo 7 concurren tres requisitos: a) que la sentencia o auto objeto del recurso sea de aquellos contra los cuales procede; b) que se interponga dentro del término referido; y, c) que el escrito reúna los requisitos del artículo 6.

De esta forma, la Corte Nacional de Justicia, al verificar que estos requisitos son cumplidos en el recurso de casación propuesto, procederá a calificar su admisibilidad, caso contrario a rechazarlo.

Por consiguiente, en la fase de admisibilidad, que es la que nos ocupa en el caso concreto, corresponde que el operador de justicia examine pormenorizadamente los cargos del escrito contentivo del recurso de casación y los confronte con los requisitos formales previstos en la normativa aplicable, a efectos de admitir o inadmitir el recurso.

En el caso *sub examine*, los accionantes señalan que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en función que el operador de justicia no sustentó su decisión en las disposiciones constitucionales y legales pertinentes; asimismo, señalan que el auto por el cual se inadmitió su recurso está compuesto con premisas incompletas que no justifican su conclusión, por cuanto no se habrían examinado todos los cargos alegados en el recurso.

Dicho lo cual, la Corte Constitucional analizará el auto impugnado con el propósito de verificar si sus premisas y su conclusión guardan la debida coherencia entre sí, conforme lo exige el criterio de lógica.

De la lectura de la decisión judicial impugnada, se desprende que en su apartado inicial, los operadores de justicia identificaron las partes procesales del proceso judicial y a los proponentes de los recursos de casación, entre los que se encuentran los hoy accionantes; así también, determinaron su competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en el artículo 1 de la Ley de Casación y en el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Posteriormente, efectuaron el análisis correspondiente en seis considerandos; en el primero de estos, se examinó la oportunidad en la interposición de los recursos de casación, estableciéndose que fueron presentados dentro del término legal previsto en el artículo 5 de la Ley de Casación. Luego, en el segundo considerando, los conjuces nacionales se refirieron a la naturaleza jurídica y características principales del recurso extraordinario de casación.

Por su parte, en el tercer considerando, se detalló la causal invocada en el recurso de casación propuesto por los accionantes, así como los cargos y las normas jurídicas que estimaron infringidas, lo cual quedó identificado en el análisis de razonabilidad, previamente desarrollado.

En el cuarto considerando, se estudió el recurso de casación interpuesto por los legitimados activos, por lo que se observa que se examinó la fundamentación de los cargos formulados en base a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación¹¹, respecto de la cual, se alegó la **falta de aplicación** de los artículos considerandos infringidos. En dicha sección de la decisión impugnada, se expresó lo siguiente:

En la especie, se observa que para que prosperen los recursos por la causal y por el vicio que invoca, hay que tomar previamente en cuenta que la falta de aplicación se refiere al cambio de las normas que deberían aplicarse correctamente en lugar de las normas que han sido aplicadas indebidamente.- **Es por ello, que cuando un recurrente en casación acusa a la sentencia de falta de aplicación de normas sustanciales**, lo que dice es que el Juez omitió incluir en el fallo normas de derecho que habrían determinado que la decisión adoptada fuese diferente y que en la especie no ha ocurrido; **lo dicho trae como lógica consecuencia que el casacionista debe determinar cuál es la norma correcta que debe ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia.-** La Ex – Corte Suprema de Justicia determinó que en el recurso de casación el peticionario debe especificar “las razones por las cuales se afirma, por ejemplo, que ha habido aplicación indebida de una norma de derecho y **cuál era la disposición que debió aplicarse...**” (Registro Oficial No. 284 de 14 de marzo de 2001. Pág, 8). En efecto, **la doctrina y jurisprudencia han determinado que, tratándose del cargo de falta de aplicación de una determinada norma jurídica sustancial, que “El acusador debe indicar que normas dejaron de aplicarse y cuáles en su lugar se aplicaron indebidamente, pues por regla general la falta de**

¹¹ “Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva;”



aplicación de unas normas entraña la aplicación indebida de otras. Debe expresar además las razones que lo inducen a sostener que las normas aplicadas lo fueron indebidamente, para que la Corte pueda aplicar las que dejaron de aplicarse.”. (Jorge Cardoso Isaza. “Manual Práctico de Casación Civil”. Editorial. Temis. Bogotá. 1984. Pág. 49) (lo subrayado es del Tribunal).- Por lo expuesto se inadmite a trámite el recurso de casación interpuesto por el Alcalde y Procurador Síndico de la Ilustre Municipalidad de Portoviejo, **desestimándose la alegación por no formular lo que la doctrina llama en casación la “proposición jurídica completa”**.-

(El énfasis es propio)

A través del texto transcrito, se evidencia que el órgano judicial concluyó que los legitimados activos no cumplieron con los parámetros exigidos en la jurisprudencia y la doctrina, para la correcta fundamentación de la causal primera. De tal manera que, se desprende que la premisa mediante la cual arribaron a tal conclusión, se conforma de dos partes; así, inicialmente se reproduce una sentencia emitida por la ex Corte Suprema de Justicia; y, posteriormente, se cita un criterio doctrinario; por lo que, para examinar esta premisa, conviene efectuar dos precisiones.

En primer lugar, de la lectura de la referencia jurisprudencial que consta en el auto impugnado, se observa que, si bien los conjuces nacionales la transcriben para resolver el cargo de **falta de aplicación** de normas sustantivas, el contenido de aquella sentencia analiza el cargo de **indebida aplicación**; por lo que, su invocación de parte de los operadores de justicia, provocan la incongruencia entre el cargo alegado por la parte recurrente –falta de aplicación- y el contenido de la jurisprudencia citada, pues versan respecto de cargos distintos.

En segundo lugar, los operadores judiciales se limitan a citar un criterio doctrinario, según la cual: “El acusador debe indicar qué normas dejaron de aplicarse y cuáles en su lugar se aplicaron indebidamente...”. En otras palabras, se observa que el motivo por el cual, se inadmitieron los cargos formulados al amparo de la causal primera, es que, a criterio de los juzgadores, frente a la alegación de falta de aplicación de normas sustantivas, se debió exponer también las disposiciones que habrían sido aplicadas indebidamente, conforme la doctrina citada.

Al respecto, esta Magistratura advierte que la conclusión a la cual arribaron los conjuces nacionales, no es congruente con la premisa normativa planteada en su

análisis, toda vez que, el invocado artículo 3 de la Ley de Casación en su primera causal, no establece que en caso de alegarse la falta de aplicación de normas de derecho, el recurrente deba indicar las normas que en su lugar han sido indebidamente aplicadas, pues ello constituye otro supuesto de la causal primera que puede ser alegado de forma independiente, y que en dicho caso, representaría un cargo distinto, cuyo análisis deberá efectuarse de forma separada.

En tal virtud, se evidencia que los operadores de justicia arribaron a tal conclusión únicamente en base de una sentencia expedida por la ex Corte Suprema de Justicia que, por las razones anotadas previamente, no es aplicable al cargo alegado; y, en razón de una referencia doctrinaria que, como también se indicó, no se adecúa al cargo de falta de aplicación contenido en la causal primera del artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación.

Consecuentemente, de la revisión del considerando cuarto del auto impugnado, se observa la presencia de una premisa incongruente que deriva en una fundamentación ilógica, pues la inadmisión del cargo formulado por los legitimados activos relacionado con la causal primera, no se respaldó en una argumentación adecuada que permita colegir las razones jurídicas por las cuales no se habrían cumplido con los presupuestos normativos previstos en la Ley de Casación.

Es importante señalar que, en un caso similar, la Corte Constitucional estableció que:

... se colige que la Sala de Conjuces incurre en contradicción al solicitar, con base en fuentes teóricas, que se expongan las normas indebidamente aplicadas como consecuencia de la falta de aplicación alegada, conclusión que es contradictoria y carece de coherencia lógica, ya que, si se ha alegado la falta de aplicación de una norma, no puede sostener al mismo tiempo que existe indebida aplicación, lo cual torna al argumento en erróneo.¹²

Así también, en otro caso análogo, esta Corte precisó que:

En esta línea de ideas, la Corte considera que, al analizar la admisibilidad del primer cargo formulado por el casacionista, los conjuces de la Sala de lo Contencioso

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-16-SEP-CC, caso N.º 0970-14-EP.



Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han realizado un análisis que excede a los requisitos contenidos por la ley que regula la materia, por cuanto, los aspectos señalados por los conjuces no son exigencias que se encuentren expresamente consagradas en la Ley de Casación.¹³

Por lo tanto, esta Magistratura verifica la presencia de una argumentación construida en virtud de una premisa que no guarda coherencia con los presupuestos normativos del cargo alegado por los legitimados activos; por lo que, por las razones expresadas en los acápites precedentes, se advierte que la fundamentación de los juzgadores no guarda la debida lógica en su motivación, al examinar la primera causal alegada por los recurrentes y exigir requisitos no previstos en la Ley de Casación.

Por todo lo expuesto, conforme quedó demostrado a lo largo del presente análisis, la motivación del auto impugnado no guarda la debida lógica en su integralidad, en tanto se evidencia que en el análisis de la causal primera, no se establece una línea de conexidad entre la conclusión y la premisa normativa que fundamenta el análisis; toda vez que, tal como se señaló en párrafos anteriores, los operadores de justicia verificaron el cumplimiento de requisitos que no se encuentran expresamente determinados en las normas que regulan la admisibilidad del recurso extraordinario de casación; y, por el contrario, exigen la observancia de presupuestos contenidos en fuentes doctrinarias y jurisprudenciales no aplicables al caso concreto, que son ajenos a los requisitos previstos normativamente.

En este sentido, estas falencias identificadas en la decisión judicial impugnada, generan una incongruencia lógica con la decisión final adoptada por el órgano jurisdiccional, afectando directamente la debida motivación que debe contener el auto objeto de estudio, pues no se ha observado el criterio de lógica.

Comprensibilidad

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 293-15-SEP-CC, caso N.º 0115-12-EP, ratificó "... el deber de la claridad del lenguaje jurídico que tienen los órganos judiciales en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales. Desde esta

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 040-17-SEP-CC, caso N.º 1370-13-EP.

perspectiva, el lenguaje jurídico es un vehículo en el que los ciudadanos adquieren conocimiento del derecho”.

En este sentido, el criterio de comprensibilidad se refiere a la posibilidad de que el operador de justicia garantice a las partes procesales y al conglomerado social, que observa y aplica sus decisiones, comprender su razonamiento a través del uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo¹⁴. No obstante, no basta con la utilización de un lenguaje de fácil acceso para considerar que una decisión judicial cumple con el criterio de comprensibilidad, ya que se requiere además, que las ideas y premisas que integran la decisión o sentencia, se encuentren redactadas de forma coherente, concordante y completa¹⁵.

Esta situación no acontece en el caso bajo examen, debido a que en la parte motiva de la decisión judicial impugnada, no existe la congruencia debida entre las premisas jurídicas elaboradas por los operadores de justicia y la conclusión a la cual arribaron, razón por la cual, la decisión judicial impugnada deviene en incomprensible.

En virtud de lo examinado en líneas previas, se desprende que el auto impugnado no se encuentra debidamente motivado, puesto que no cumple con los criterios de lógica y comprensibilidad, por lo que vulnera el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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



¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 143-16-SEP-CC, caso N.º 1827-11-EP.



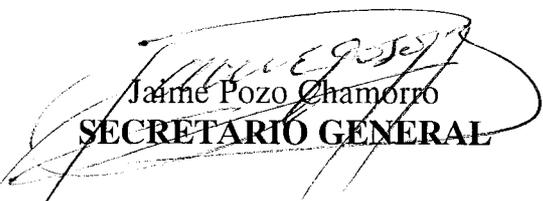
SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto dictado el 12 de mayo de 2014, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 301-2013.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se verifica la vulneración del derecho constitucional, esto es, previo a la emisión del auto dictado el 12 de mayo de 2014, por la Sala de conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.º 301-2013.
 - 3.3. Disponer que, previo sorteo, otros conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozcan y resuelvan los recursos de casación propuestos, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es en consideración a la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son base de la decisión y que constituyen la *ratio decidendi*.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Marien Segura Reascos, en sesión del 4 de julio del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm

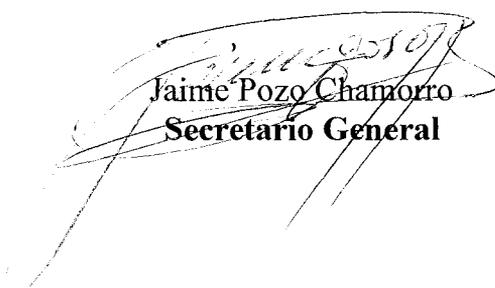




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0976-14-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 martes 17 de julio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ