Guayaquil, 30 de septiembre de 2015

SENTENCIA N. ° 329-15-SEP-CC

CASO N. ° 0480-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor Leoncio Honorato Andrade Pavón, por sus propios derechos, el 23 de marzo de 2015, formuló la presente acción extraordinaria de protección signada con el N. ° 0480-15-EP en contra del auto expedido por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2015 a las 11h47, dentro del juicio N. ° 69-14.

El secretario general 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 de 2011, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

El 21 de abril de 2015 a las 11h03, de conformidad con las normas de la Constitución aplicables al caso y el artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la causa signada con el N.° 0480-15-EP y, por reunir los requisitos previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la admitió a trámite y dispuso que se proceda al respectivo sorteo para la sustanciación de la misma.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 06 de mayo de 2015, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia del 17 de julio de 2015 a las 11h00, disponiendo que: "(...) **PRIMERO.-** previo a emitir el respectivo proyecto de sentencia y en atención a lo previsto en el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que se notifique con el contenido de esta providencia y la demanda respectiva, a los señores conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte

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

Nacional de Justicia, en sus calidades de legitimados pasivos, con la finalidad que se sirvan presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamenta la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Leoncio Honorato Andrade Pavón, para lo cual tendrán un plazo de 5 días desde el momento que reciban la notificación de la presente providencia. Se les advierte de la obligación que tienen de señalar casilla constitucional y/o algún medio electrónico para futuras notificaciones. **SEGUNDO.-** Que se notifique con el contenido de esta providencia a las partes procesales, para el efecto tómese en cuenta las casillas constitucionales, casillas judiciales y correos electrónicos señalados en la presente causa (...)".

De la solicitud y sus argumentos

El señor Leoncio Honorato Andrade Pavón, por sus propios derechos, manifiesta en lo principal, que esta acción extraordinaria de protección la presenta respecto del auto expedido por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En este auto se inadmitió el recurso de casación propuesto en contra de la sentencia expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 27 de diciembre de 2013 a las 08h42, dentro del juicio N. º 17811-2013-0667.

El accionante dentro de su demanda realiza una exposición previa de los antecedentes del caso, señalando que el 27 de enero de 1997, en ese entonces en calidad de director provincial de educación de Pichincha, suscribió dos contratos con el señor Hernán Falconí Rodríguez, por ciento cincuenta millones de sucres para la adquisición de dos bibliotecas de computación, que debían ser entregadas a dos instituciones educativas distintas en lugares distantes unos de otros y a satisfacción de sus representantes.

Señala que conforme consta a fs. 139 del informe del examen especial a la utilización de los fondos entregados por la Presidencia de la República, de la partida presupuestaria 8118-001-6-00, inversiones y aportaciones especiales del Estado por el periodo 1996-08-10- a 1997-02-12 (el informe de Contraloría), en la bodega de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha, se constató la totalidad de los libros que corresponden al objeto del contrato y las ediciones corresponde a 1996 y 1997.

Manifiesta que las observaciones que constan en el informe de la Contraloría se limitan a señalar que el procedimiento precontractual empleado para el caso fue incorrecto, y que con base a la cotización de precios a mayoristas provistos por un tercero en el proceso (Ecualibro), el valor de adjudicación de los dos contratos debía ser menor.

De igual forma destaca que el 27 de enero de 1997, en su calidad de director provincial de educación de Pichincha, suscribió 20 contratos con la empresa IMEXE, por ciento treinta y cinco millones de sucres cada uno, para la instalación de un total de 60 laboratorios en distintos establecimientos educativos. A fs. 146 del proceso, consta en el informe de la Contraloría en donde "se determina que todos los laboratorios de computación fueron instalados en los colegios de acuerdo a la lista proporcionada para el efecto por la Dirección Provincial de Educación de Pichincha". En ese caso, conforme se relata del mismo informe los auditores actuantes también requirieron a terceros cotizaciones sobre el objeto de cada contrato (fs. 145), y concluyeron que "los valores pagados corresponden efectivamente a los precios de mercado".

Expresa que según consta a fs. 130 del proceso, se le notificó personalmente el 28 de abril de 1999, con la predeterminación de responsabilidad civil solidaria signada con el N.º 1030 del 21 de marzo de 1999; a la cual contestó según control de comunicaciones 099593 del 16 de diciembre de 1999.

Sostiene que de conformidad con el artículo 335 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, vigente desde 1977 hasta el 2002 en lo que respecta al control a cargo de la Contraloría General del Estado, la entidad tenía competencia para pronunciarse sobre estos casos en 180 días; por lo tanto, por efectos del artículo 28 de la Ley de Modernización de 1993, el silencio administrativo se debía estimar positivo sin embargo, recién, el 18 de julio de 2001, mediante la Resolución N.º 3999 la Contraloría se pronunció sobre sus alegaciones.

Señala que la Resolución N.º 3999 no fue notificada ni a quien comparece con este recurso ni a los restantes administrados, conforme lo ordenaba el artículo 334 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, pues no consta en el expediente judicial notificación alguna respecto de ello, no permitiéndole ejercer su derecho de impugnación del acto administrativo para ante la justicia ordinaria en los términos del artículo 332 de la LOAFYC.

En base a la Resolución N.º 3999, el título de crédito N.º 0338-DIRCO fue emitido el 7 de noviembre de 2002, por $ 8.257,15 USD en contra de quien interpone este recurso y otras personas, realizándose una publicación por la prensa a pesar que según el accionante se conocía su domicilio, violándose así el artículo 334 de la LOAFYC.

Por otro lado, sostiene que el 06 de abril de 2006, se emitió el auto de pago del Título de Crédito, indebidamente notificado y se dispuso la adopción de varias

medidas cautelares, sostiene que el auto de pago está dirigido en contra de los señores Falconí, Yerovi y quien interpone este recurso, por tanto, todos son coactivados y todos debían ser notificados con el auto de pago.

Expresa que consta en el expediente que el auto de pago se le notificó en su domicilio y en persona, mediante boleta del 31 de mayo de 2006; sin embargo, no consta en el expediente que se haya concluido el proceso de notificación del auto de pago respecto de Falconí y Yerovi (o sus herederos).

De conformidad con el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por tratarse del ejercicio de la potestad coactiva, y en concordancia con el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: "Todos los términos se cuentan desde que se hizo la última citación o notificación; han de ser completos y correrán, hasta la media noche del último día, salvo o dispuesto por el inciso final del artículo 82". En tal virtud, el término para deducir excepciones a la coactiva, no inició su decurso, pues, la Contraloría, no ha procedido a notificar ni con los actos precedentes, ni con el auto de pago a los herederos de los señores Falconí y Yerovi, coactivados según el mismo auto de pago.

Señala que el 17 de julio de 2006, se vio en la obligación de interponer excepciones a la espera de que el procedimiento se suspenda conforme lo determina el artículo 58-B de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; sin embargo, el funcionario recaudador no acató el régimen jurídico y dispuso la continuación del proceso coactivo, nuevamente colocándolo en indefensión.

El 19 de mayo de 2011 (5 años después), el Tribunal Contencioso Administrativo recién calificó su escrito de excepciones y concedió 5 días a la Contraloría para que conteste; sostiene el accionante que en el juicio de excepciones tampoco se citó a los restantes coactivados.

Finalmente, señala que el 27 de diciembre de 2013, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dictó sentencia en la que en lo principal, únicamente, señala que había perdido su derecho a presentar excepciones en razón del tiempo transcurrido entre la notificación, que se hiciera del auto de pago, y la fecha de interposición del escrito de excepciones, sin percatarse de que el referido auto de pago no había sido notificado todavía a ninguno de los otros coactivados, y mucho menos a sus herederos.

En tales circunstancias interpuso recurso de casación con el objeto de que se revise el fondo de la controversia y se le otorgue tutela judicial efectiva, manifestando que aunque el Tribunal concedió el recurso por cuanto cumplió todos los requisitos de los artículos 2, 6, 7 y 8 de la Ley de Casación, "la Sala de Conjueces de la Corte

Nacional de Justicia, excediendo su competencia de revisión de los requisitos formales, ha encontrado que la fundamentación consignada en el recurso es insuficiente y, en tal virtud, ha emitido el auto objeto de este recurso extraordinario de protección, con el que se me deja en total indefensión en la justicia ordinaria".

Con estas consideraciones el hoy accionante expresa que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, y a la seguridad jurídica.

En cuanto a la tutela judicial manifiesta que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no tiene competencia alguna para evaluar el fondo de la fundamentación de un recurso de casación y con base en su apreciación, desechar *ad limine* el recurso interpuesto. Sostiene que la Sala de Conjueces, de conformidad con el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, puede calificar la admisibilidad del recurso, dicha admisibilidad según lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 8 de la Ley de Casación se limita a la determinación de si ha sido interpuesto respecto de una sentencia o un auto que ponga fin al proceso, en tiempo oportuno, y si se cumplen los requisitos formales correspondientes; puesto que la estimación y análisis del contenido del fundamento expuesto en un recurso de casación es una atribución exclusiva de los jueces titulares de la Corte Nacional de Justicia.

Por otro lado, sostiene que no corresponde a la realidad que no exista fundamentación en el recurso de casación, puesto que a consideración del legitimado activo, la fundamentación es muy clara y con independencia que el juez la considere correcta o no, el recurso no podía ser desechado *ad limine* bajo la simple afirmación de que "no existe fundamentación en que se apoye el recurso para los cargos alegados a estos artículos".

En cuanto a la vulneración del debido proceso, sostiene que el literal **l** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, exige que todo acto del poder público, incluidas las actuaciones jurisdiccionales, deben ser motivadas, y en tal virtud no hay motivación si no se enuncian las normas y los hechos relevantes del caso, pero fundamentalmente la pertinencia de unos respecto de otros.

Adicionalmente expresa que al haberse producido errores en cuanto a la notificación no se le ha permitido ejercer su derecho a la defensa, finalmente en cuanto al derecho a la seguridad jurídica indican que no se observaron normas pertinentes en particular, en cuanto a lo previsto en el artículo 58-B de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando presentó sus excepciones a la coactiva, en relación a la falta de notificación a los herederos de los señores Falconí y Yerovi. Así como en relación a que la Sala de Conjueces, únicamente, está

autorizada a calificar un recurso de casación por sus requisitos formales y de ningún modo podía evaluar su fundamentación, atribuyéndose una competencia que no la tiene.

Identificación de los derechos probablemente vulnerados por la decisión judicial

Los derechos constitucionales que el legitimado activo considera vulnerados son: tutela judicial, artículo 75; debido proceso, artículos 76 numeral 7 literales **a**, **c**, **d** y **l**, y seguridad jurídica, artículo 82 de la Constitución.

Pretensión concreta

La pretensión concreta del legitimado activo es que:

> a) Se declare con lugar la acción extraordinaria de protección deducida por el actor y, por tanto, se declare que el auto expedido por la Sala de Conjueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, del 13 de enero de 2015, 11h47, es violatorio de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica y violatorio de las garantías del debido proceso alegado por el actor.
>
> b) Disponer que el proceso que se ha ventilado en la Corte Nacional de Justicia se reponga al estado en que se produjo la violación de los derechos y garantías constitucionales y se disponga, a modo de reparación, que sean otros jueces de la Corte Nacional quienes resuelvan el recurso de casación planteado.

Decisión impugnada

La presente acción extraordinaria de protección ha sido formulada en contra del auto del 13 de enero de 2015 a las 11h47, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio signado con el N.º 69-14:

> **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- TRIBUNAL DE CONJUECES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, a 13 de enero del 2015. Las 11h47.- VISTOS:(69-2014)... SEGUNDO:** Analizado el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto por el recurrente, se observa que indica la sentencia e individualiza las partes procesales, y nomina como normas infringidas los artículos 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil y artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, funda su recurso en las causales primera y segunda del Artículo 3 de la Ley de Casación.- **TERCERO:** Sin embargo, de la lectura del recurso de casación presentado, se observa que respecto de la causal primera, no existe la debida fundamentación en que se apoye el recurso, puesto que, el recurrente al fundamentar su recurso por la causal invocada, tenía como obligación para justificarla conforme a derecho, atacar a cada una de las normas

jurídicas de derecho que nomina como infringidas, explicando al Tribunal de Casación, respecto de la causal primera y cómo la infracción de las mismas ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia recurrida. Mas nada de eso ocurre en la especie, ya que el recurrente en los fundamentos de su recurso se ha limitado únicamente a transcribir el texto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin expresar ningún otro argumento o fundamento, por lo cual resulta inadmisible el recurso con cargo a la causal primera.- **CUARTO:** Con relación a la causal segunda, el recurrente acusa con el yerro de indebida aplicación al artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; al respecto, se debe tomar en cuenta que la causal segunda se refiere a la "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de 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", consecuentemente, para que se configure la causal segunda, el recurrente debe señalar en forma concreta y detallada la manera en que se han transgredido las normas procesales invocadas, debiendo señalar en qué ha consistido la violación a las garantías del debido proceso, o cual ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión y de qué manera ha influido en la decisión de la causa tomando en cuenta los principios que rigen a esta causal, el principio de especificidad, trascendencia y convalidación; situación que en la especie no se produce por cuanto la norma enunciada por el recurrente tiene que ver con las causas de nulidad de una Resolución o de procedimiento administrativo, que se diferencia con el proceso judicial en la función judicial, ya que la primera es ejercida por la Administración Pública (potestad administrativa) y la segunda por los órganos jurisdiccionales, respectivamente, por lo que se inadmite el recurso de casación por este extremo.- **QUINTO.-** Con respecto a los artículo 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil y artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial; de la lectura del recurso de casación se observa a pesar de encontrarse estas normas denunciadas como infringidas no existe fundamentación en que se apoye el recurso para los cargos alegados a estos artículos, pues el recurrente no menciona ni desarrolla el ataque a estas normas dentro de los fundamentos en los que se apoya su recurso, como consecuencia no llega a determinar como la infracción de dichas normas en la sentencia dictada por parte del tribunal de instancia ha sido determinante; al respecto, se debe considerar que en casación, es obligación de quien recurre, el realizar una exposición concreta de los fundamentos en los que apoya su recurso: y, que en el desarrollo de la causal invocada del artículo 3 de la Ley de Casación, debe correlacionarla con las normas denunciadas como infringidas, lo que en la especie no ocurre; por ello, y en guarda de la vigencia de los principios constitucionales del proceso-medio (artículo 169) y dispositivo (artículo 168 numeral 6) y para lograr su armonía, la solución no es sacrificar el principio dispositivo bajo el argumento facilista de que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades, sino que la ley establece un marco claro, completo y didáctico que permite a las partes, preparar de manera apropiada la fundamentación del recurso; por esta razón, se considera que en el presente recurso no se ha dado las condiciones para que sean admitidos a trámite los citados artículos de la forma expuesta por el recurrente en su recurso de casación; y, por todo lo expuesto en el presente auto, se inadmite el presente recurso de casación (...).

De la contestación y sus argumentos

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

Los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Francisco Iturralde Albán y Daniella Camacho Herold en relación a la acción extraordinaria de protección signada con el N.° 0480-15-EP, formulada por Leoncio Honorato Andrade Pavón señalan:

El Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2015, emitió un auto mediante el cual inadmitió a trámite el recurso de casación interpuesto por el ahora accionante.

Señalan que el tribunal "para negar" el recurso de casación interpuesto por Leoncio Honorato Andrade Pavón, lo analizó en forma detallada, anotando que el recurso de casación debe ser usado en los términos establecidos en la ley, debido a su naturaleza extraordinaria y de alta técnica procesal, y "precisamente por su falta de técnica fue inadmitido".

Determinan que el recurrente lo fundamentaba en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación; en lo que guarda relación con la primera causal, el recurso no se encuentra fundamentado, "ya que el recurrente al fundamentar su recurso de casación por dicha primera causal de Art. 3 de la Ley de Casación, tenía como obligación para justificarla conforme a derecho, atacar a cada una de las normas jurídicas de derecho nomina como infringidas, explicando al Tribunal de Casación, como la infracción de las normas ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia recurrida". El recurrente en los fundamentos de su recurso se ha limitado únicamente a transcribir el texto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin expresar ningún otro argumento o fundamento, por lo cual resultaba inadmisible el recurso de casación con cargo a la primera causal.

En lo que guarda relación con la segunda causal del artículo 3 de la Ley de Casación, el recurrente acusa con el yerro de indebida aplicación del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, indicando que para que se configure la segunda causal, el recurrente, en la misma interposición del recurso de casación, debía señalar en forma concreta y detallada la manera en que se han transgredido las normas procesales invocadas, debiendo señalar en que ha consistido la violación a las garantías del debido proceso o cual ha sido la formalidad procesal incumplida, o que ha viciado el proceso de nulidad insanable provocado indefensión, y de qué manera ha influido en la decisión de la causa

tomando en cuenta los principios que rigen esta causal (especificidad, trascendencia y convalidación), situación que en la especie no se produce.

Señalan que el hoy legitimado activo al interponer la acción extraordinaria de protección respecto a la violación del debido proceso se limita a indicar varios acontecimientos que se han producido en el proceso administrativo y en el proceso judicial; manifiestan que por el hecho que no se admita el recurso de casación, no significa que se viole el debido proceso.

En cuanto a la aseveración que con el auto de inadmisión, que es materia de la presente acción extraordinaria de protección, se está atentando en contra de la seguridad jurídica, se indica que: "La Sala de Conjueces únicamente está autorizada a calificar un recurso de casación por sus requisitos formales y, de ningún modo, debía evaluar mi fundamentación atribuyéndose una competencia que no la tiene"; es decir, que con este argumento, solo por el descontento que ha generado al recurrente la inadmisión del recurso de casación se sostiene que se ha violado la seguridad jurídica. Parece que quien interpone la acción extraordinaria de protección se ha olvidado que la fundamentación es uno de los requisitos de admisibilidad del recurso de casación, de conformidad con el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación; y si el recurso no se encuentra debidamente fundamentado, no puede progresar y en consecuencia no puede ser admitido a trámite. Que al inadmitir el recurso de casación simplemente se aplicó la Ley de Casación en donde se encuentran claramente establecidos los requisitos de admisibilidad del recurso.

Manifiestan que el recurso de casación para que progrese, debe ser debidamente fundamentado y este es requisito de la esencia de la casación "pero la fundamentación del recurso de casación no está solamente en la Ley, sino que necesariamente debemos recurrir a la doctrina y a la jurisprudencia para fundamentar el recurso de casación".

Finalmente, en cuanto a la vulneración de la tutela judicial efectiva, señalan que la sola disconformidad de una resolución de los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no constituye violación a este derecho. Por lo expuesto, solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito del 24 de julio de 2015, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado y manifiesta que recibirá notificaciones en la casilla constitucional N. ° 018.

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 en tal razón, 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 o ciudadana, 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 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:

1. El auto del 13 de enero del 2015 a las 11h47, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución?

2. El auto impugnado ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **El auto del 13 de enero del 2015 a las 11h47, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución?**

El artículo 75 de la Constitución de la República, consagra el principio a la tutela judicial el mismo que determina: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión (...)".

Respecto de este derecho, la Corte Constitucional ha señalado: "(...) Constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso[1]".

En ese orden de ideas, la tutela judicial efectiva constituye tanto el derecho de las personas a acceder a los órganos judiciales así como el deber de los operadores de justicia de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes. En consecuencia, la tutela judicial efectiva requiere de la existencia de operadores de justicia diligentes, quienes deben velar por el cumplimiento de la normativa constitucional y legal dentro de un caso concreto.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que: "Se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose de este modo un justo equilibrio que a su vez garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos"[2].

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

Esta Corte debe enfatizar que la tutela judicial efectiva tiene relación con el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en tanto los jueces tienen que aplicar la normativa pertinente al caso concreto y velar que dichas resoluciones se encuentren debidamente motivadas en la medida que constituye una obligación para los operadores de justicia, conforme lo establece la Constitución de la República y la ley. Así lo ha expresado esta Corte Constitucional: "El contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento"[3].

Así, se puede indicar que este derecho se presenta y se configura en tres momentos diferentes: en primer lugar, el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales; en segundo lugar, la actitud diligente del juez en un proceso ya iniciado en el que se debe observar las garantías propias de aquél y finalmente, el rol del juez una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos judiciales.[4]

Con este preámbulo corresponde, dentro del caso *sub examine*, determinar si se han cumplido los presupuestos expuestos con anterioridad, con el objeto de establecer si ha existido una afectación al principio de tutela judicial.

En cuanto al primer parámetro esto es, el **acceso a los órganos de la administración de justicia**, se puede observar que a fs. 297 del expediente de instancia consta el escrito de casación interpuesto por el accionante Leoncio Andrade, presentado el 08 de enero de 2014, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, contra la sentencia del 27 de diciembre de 2013 a las 08h42 dictada por este Tribunal.

Posteriormente, conforme consta a fs. 305 del expediente de instancia, mediante auto del 15 de enero de 2014 a las 09h11, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, conforme lo determinan los artículos 5 y 6 de la Ley de Casación concede el recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia.

> De conformidad, a lo estipulado en el artículo 2 de la ley de Casación la sentencia antes mencionada, corresponde a aquellos contra los cuales procede el recurso de casación. En consecuencia, y según lo prescrito en los artículos 5 y 6 de la citada Ley se concede el recurso de casación para ante la Corte Nacional de Justicia, por haberse interpuesto dentro

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 232-14-SEP-CC, caso N.º 1388-12-EP

del término de Ley, para lo cual se dispone se eleve el expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (...).

A fs. 1 del expediente de casación consta que el 13 de febrero de 2014 a las 11h45, se recibió en la Oficialía Mayor de la Corte Nacional de Justicia el juicio contencioso administrativo que sigue Leoncio Andrade Pavón en contra del director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado, contralor general del Estado, procurador general del Estado y director provincial de educación de Pichincha; señalándose que: "Correspondió a la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMISNITRATIVO con el número 17741-2014-0069.- Tribunal: DR. FRANCISCO ITURRALDE ALBAN, DR. HECTOR ARCELIO MOSQUERA PAZMIÑO (P) Y DRA. DANIELLA LISETTE CAMACHO HEROLD", conocer la presente causa.

Conforme consta a fs. 2 del expediente casacional, la secretaria relatora de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 14 de febrero de 2014, recibió la causa proveniente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N. º 1 de Quito.

En virtud de lo expuesto, se puede colegir que el señor Leoncio Honorato Andrade Pavón, legitimado activo en la presente acción extraordinaria de protección, pudo acceder a los órganos de administración de justicia en cuanto a la interposición de su recurso extraordinario de casación, cumpliéndose de esta forma el primer parámetro relacionado con la tutela judicial.

Ahora bien, considerando que el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección obedece a la fase de admisibilidad del recurso de casación, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, han dado cumplimiento al segundo parámetro a ser observado dentro del derecho a la tutela judicial, esto es, que los operadores de justicia actúen con una **debida diligencia con observancia del debido proceso y en aplicación de la normativa constitucional y legal pertinente** al momento procesal que les correspondió tramitar.

Así, a fs. 3 del expediente de casación, consta el auto del 13 de enero de 2015 a las 11h47, por medio del cual el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmiten a trámite el recurso de casación presentado por el recurrente Leoncio Andrade Pavón; al respecto, es pertinente señalar determinadas consideraciones de la Sala con el objeto de establecer si ha operado o no una vulneración a la tutela judicial.

En primer lugar se observa en el auto en referencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo avoca conocimiento de la causa; luego, en su considerando primero, señala que el escrito que contiene el recurso de casación ha sido interpuesto oportunamente conforme lo establece el artículo 5 de la ley de la materia, lo cual denota *a priori* una actuación diligente de la Sala.

A continuación en su segundo considerando expresa que: "Analizado el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto por el recurrente, se observa que indica la sentencia e individualiza las partes procesales, y nomina como normas infringidas los artículos 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil y artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, funda su recurso en las causales primera y segunda del Artículo 3 de la Ley de Casación".

No obstante de aquello, de fs. 297 a 304 del expediente de instancia consta el escrito de interposición del recurso de casación en el cual se puede observar que si bien el recurrente determina en su acápite, "II. NORMAS DE DERECHOS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS", entre las que destaca la falta de aplicación de los artículos 11 numeral 2; 76 numeral 7 literal **m**; y 169 de la Constitución; artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil; y artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial; dentro de su argumentación, también señala otras disposiciones normativas que fueron inobservadas por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N. º 1, así a fs. 299 y 300 del expediente dentro del escrito que contiene el recurso se señala:

> (...) con relación a lo anotado no se ha verificado lo determinado en los Art. 346 número cuatro, 351 número 1, 344, 349, 355, 357 y 1014 del Código de Procedimiento Civil, en donde se debía haber declarado la nulidad de todo lo actuado por omisión de solemnidad sustancial inherente a toda clase de procesos, al no haber contado citado en debida y legal forma con los glosados que fallecieron de conformidad a lo establecido en los Art. 14 y Art. 73 del Código de Procedimiento Civil, que guarda relación con lo determinado en el Art. 164 del Código Tributario (...).
>
> (...) de otra parte corresponde analizar la norma establecida en la letra b) del Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por indebida aplicación, vicio que sería invocado por el error de los jueces del tribunal (...).

Aquello denota que los conjueces de la Corte Nacional de Justicia, en un inicio, dentro del considerando segundo, establecen como universo de análisis las normas supuestamente invocadas por el recurrente como vulneradoras a sus derechos; sin embargo, no consideran otras normas invocadas por el recurrente en su escrito, esto se afianza aún más cuando en el considerando cuarto analizan únicamente la

fundamentación del recurrente respecto del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; sin embargo, no realizan dicha apreciación respecto de artículos como el 346 numeral 4, 351 numeral 1, 344, 349, 355, 356, 357 y 1014 del Código de Procedimiento Civil, pese a que el recurrente determina que el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 en el considerando cuarto de la sentencia recurrida no ha observado dicha normativa.

Esto nos lleva a colegir que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección, no observaron de manera integral otras alegaciones del recurrente contenidas dentro del escrito de casación, lo cual denota que no se ha realizado un análisis pormenorizado de las alegaciones invocadas por la parte procesal, más aun cuando en el propio considerando segundo se hace referencia a que el recurrente: "Funda su recurso en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación", las cuales conforme se desprende del texto de la Ley de Casación están relacionadas con la "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación", denotándose conforme se expresó en líneas anteriores que el recurrente alegó no solo falta de aplicación sino también una indebida aplicación de normas jurídicas en la sentencia del Tribunal. Lo anteriormente expuesto evidencia que no se ha dado cumplimiento al segundo parámetro de la tutela judicial en cuanto a la debida diligencia de los operadores de justicia al analizar el escrito contentivo del recurso extraordinario de casación.

En el tercer considerando del auto objeto de análisis, la Sala señala que: "De la lectura del recurso de casación presentado, se observa que respecto de la causal primera, no existe la debida fundamentación en que se apoye el recurso, (...) ya que el recurrente en los fundamentos de su recurso se ha limitado únicamente a transcribir el texto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sin expresar ningún otro argumento o fundamento, por lo cual resulta inadmisible el recurso con cargo a la causal primera"; y en cuanto a la causal segunda en su considerando cuarto manifiesta: «(...) el recurrente acusa con el yerro de indebida aplicación al artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; al respecto, se debe tomar en cuenta que la causal segunda se refiere a la "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de 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", consecuentemente, para que se configure la causal segunda, el recurrente debe señalar en forma concreta y detallada la manera en que se han transgredido las normas procesales las normas procesales invocadas, debiendo señalar en qué ha consistido la violación a las garantías del debido proceso, o cual ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado el proceso de nulidad insanable o

provocado indefensión y de qué manera ha influido en la decisión de la causa tomando en cuenta los principios que rigen a esta causal, el principio de especificidad, trascendencia y convalidación; situación que en la especie no se produce por cuanto la norma enunciada por el recurrente tiene que ver con las causas de nulidad de una Resolución o de procedimiento administrativo, que se diferencia con el proceso judicial en la función judicial, ya que la primera es ejercida por la Administración Pública (potestad administrativa) y la segunda por los órganos jurisdiccionales, respectivamente, por lo que se inadmite el recurso de casación por este extremo».

De la lectura del escrito de casación presentado, se observa *prima facie* que el recurrente fundamenta de manera extensa la posible vulneración normativa; no obstante de aquello, llama la atención que la Sala de Conjueces empleen argumentos propios de una fase de sustanciación para determinar una carencia de fundamentación del recurso.

Se debe precisar por parte de esta Corte Constitucional, que una de las garantías del debido proceso radica en el respeto de las formas procedimentales por medio del cual a cada etapa procesal le corresponde un análisis adscrito en las competencias de los diversos operadores de justicia; en ese orden de ideas, en el contexto de una fase de admisibilidad, compete a los operadores de justicia analizar elementos formales, más no de fondo respecto del recurso interpuesto.

Si bien la casación es un recurso extraordinario y formal, el mismo se desarrolla a través de distintas etapas, siendo la fase de sustanciación el momento procesal en el que los operadores de justicia casacionales deben determinar si las pretensiones tienen o no lugar, mientras que en la admisibilidad se debe observar el cumplimiento de los requisitos formales constantes en el artículo 6 de la Ley de Casación[5], en la especie, el numeral 4 determina que el escrito debe contener : "Los fundamentos en que se apoya el recurso", particularidad que *prima facie* es observada dentro del escrito (fs. 298 del expediente de instancia), sin que aquello implique un pronunciamiento de fondo de los jueces de admisión respecto a si dichos fundamentos tienen o no asidero, ya que aquello deberá analizarse en la fase de sustanciación del recurso para conceder o negar la casación.

Lo antes expuesto denota que los operadores de justicia dentro del auto objeto de acción extraordinaria de protección no han actuado con la debida diligencia al

[5] Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:
1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

entrar en conocimiento de asuntos ajenos a la naturaleza de la fase procesal que se encuentran tramitando, en donde no pueden pronunciarse sobre elementos de fondo ya que en esta primera fase está analizándose el cumplimento de requisitos formales.

Por lo antes mencionado, esta Corte Constitucional concluye que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado el derecho a la tutela judicial en el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

2. El auto impugnado ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

El artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, consagra el derecho a la motivación, al señalar:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (...).

En la misma línea, refiriéndose a la importancia que tiene la motivación, esta Corte Constitucional ha señalado que:

> La motivación es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. Permite observar a los directamente afectados y a la sociedad en general, cual es la justificación presentada por quien ha adoptado la decisión; para así, permitir efectuar un efectivo control del ejercicio del poder, el que constituye premisa necesaria para la consecución del estado constitucional de derechos y justicia.[6]

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 compresibilidad.

La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 057-14-SEP-CC, caso N.º 0421-13-EP

> 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 tal virtud, la Corte Constitucional ha determinado tres requisitos[7] que permiten comprobar si una decisión emitida por la autoridad pública, ha sido motivada o no, siendo estos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad de una decisión se expresa en la fundamentación de los principios constitucionales y legales, esto es, en el derecho; la lógica, hace referencia a la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, en tanto que la comprensibilidad involucra la claridad en el lenguaje utilizado en la decisión con la finalidad que pueda ser entendida por cualquier ciudadano[8].

Con los elementos expuestos corresponde a esta Corte Constitucional determinar si dentro del auto de admisión del 13 de enero de 2015 a las 11h47, emitido por parte del Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se han observado los parámetros de motivación antes descritos.

En cuanto a la **razonabilidad**, aquella implica la observancia por parte de los operadores de justicia de la normativa constitucional, legal y/o jurisprudencial y su debida aplicación de acuerdo al caso puesto a su conocimiento.

Cabe destacar que la decisión judicial objeto de análisis es un auto de admisión emitido por la Corte Nacional de Justicia, en aquel sentido se determinará si el mismo cumple con los parámetros de razonabilidad; en la especie, se puede observar que los jueces de admisión de la Corte Nacional de Justicia avocaron conocimiento del recurso en virtud de las disposiciones normativas consagradas en los artículos 182 y 184 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, así como de los artículos 200, 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y, artículos 1 y 8 de la ley de Casación, los cuales son simplemente enunciados.

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613- 11-EP.

Luego manifiestan en su considerando primero que el recurso ha sido interpuesto oportunamente conforme el artículo 5 de la Ley de Casación. A continuación realiza una exposición de las normas alegadas por parte del recurrente entre las que destaca los artículos 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal **m** y 169 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil, artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial, adicionalmente señala que el recurrente también acusa el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, correlacionándolas con las causales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley de Casación conforme el pedido del recurrente.

Sin embargo de lo anotado, se puede observar que si bien la Sala realiza una exposición pertinente de la normativa relacionada con la competencia del Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para conocer el recurso presentado; dentro del auto en análisis no se realiza ninguna referencia normativa a los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, normas jurídicas a ser observadas como elemento *sine qua non* dentro de la fase de admisibilidad de un recurso extraordinario de casación, conforme lo establece la ley de la materia y en relación al artículo 8 ibídem, simplemente se lo enuncia.

En ese orden de ideas los jueces casacionales al encontrarse tramitando una fase procesal concreta –admisibilidad– debieron adecuar sus actuaciones a los preceptos normativos contenidos en la Ley de Casación y en la especie, a los artículos 6, 7, y 8 ibídem, en los que se establecen los requisitos formales que deben contener el escrito de interposición del recurso de casación, las circunstancias que deben operar para la calificación del recurso y sobre todo, el artículo relacionado con la admisibilidad o no del recurso que en la especie determinan:

> Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:
> 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
> 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
> 3. La determinación de las causales en que se funda; y,
> 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.
>
> Art. 7.- CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:
> 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;
> 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,
> 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- Cuando concurran las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.
Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo.
Recibido el proceso y en el término de quince días, **la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo** 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior. (El resaltado pertenece a esta Corte).

De la exposición de las normas antes señaladas relacionadas con la admisibilidad del recurso de casación y la competencia de la Sala de la Corte Nacional de Justicia respecto de si ha sido debidamente concedido el recurso, se puede observar que existen cláusulas de remisión normativa que determinan clara y expresamente que los operadores de justica de la Corte Nacional durante la fase de admisibilidad deben observar las disposiciones contenidas en los artículos 6, 7 y 8 de la ley de la materia, particularidad que no ha ocurrido en el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección. Ante lo cual se evidencia el no cumplimiento del parámetro de razonabilidad.

En cuanto al parámetro de la **lógica**, el mismo que implica la debida coherencia entre las premisas expuestas por parte de los juzgadores y la conclusión final a la cual arriban, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si se ha cumplido este requisito, para lo cual se citará en primer lugar la estructura de dicho auto y luego las *rattio decidendis* centrales expuestas por parte del Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para inadmitir el recurso de casación interpuesto.

El auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección se encuentra desarrollado en cinco considerandos en los cuales los jueces casacionales determinan: considerando primero, que el recurso ha sido interpuesto oportunamente, dentro del término que contempla el artículo 5 de la ley de la materia; considerando segundo, las normas que el recurrente considera infringidas, así como las causales en las que funda el recurso; considerando tercero, analiza las causales expuestas por el recurrente; considerando cuarto, analiza la fundamentación de la indebida aplicación del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación a la causal segunda del

artículo 3 de la Ley de Casación y finalmente en el considerando quinto, analiza la fundamentación del artículo 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal **m** y 169 de la Constitución de la República, artículo 1009 del Código de Procedimiento Civil y artículo 18 del Código Orgánico de la Función Judicial alegados por el recurrente.

Una vez expuesta la estructura del auto en análisis corresponde determinar las *rattio decidendis* centrales empleadas por los jueces para inadmitir el recurso de casación interpuesto. De la lectura integral del auto en referencia se puede observar que el argumento central de la Sala es la no fundamentación del recurso de casación, aquello lo expresa de manera textual en varios considerandos:

> (...) de la lectura del recurso de casación presentado, se observa que respecto de la causal primera, no existe la debida fundamentación en que se apoye el recurso, puesto que, el recurrente al fundamentar su recurso por la causal invocada, tenía como obligación para justificarla conforme a derecho, atacar a cada una de las normas jurídicas de derecho que nomina como infringidas, explicando al Tribunal de Casación, respecto de la causal primera y cómo la infracción de las mismas ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia recurrida (...).
>
> (...) para que se configure la causal segunda, el recurrente debe señalar en forma concreta y detallada la manera en que se han transgredido las normas procesales las normas procesales invocadas, debiendo señalar en qué ha consistido la violación a las garantías del debido proceso, o cual ha sido la formalidad procesal incumplida que ha viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión y de qué manera ha influido en la decisión de la causa tomando en cuenta los principios que rigen a esta causal (...).
>
> (...) de la lectura del recurso de casación se observa a pesar de encontrarse estas normas denunciadas como infringidas no existe fundamentación en que se apoye el recurso para los cargos alegados a estos artículos, pues el recurrente no menciona ni desarrolla el ataque a estas normas dentro de los fundamentos en los que se apoya su recurso (...).

No obstante de aquello dentro del desarrollo del auto, los jueces proceden a realizar un análisis de la fundamentación expuesta por parte del recurrente, llegando a la conclusión: "por esta razón, se considera que en el presente recurso no se ha dado las condiciones para que sean admitidos a trámite los citados artículos de la forma expuesta por el recurrente en su recurso de casación"; es decir, existe una notoria contradicción argumentativa pues los jueces analizan como *rattio central* la falta de fundamentación del recurrente, sin embargo, en su conclusión, reconocen que se han expuesto argumentos por parte del recurrente, pero la forma en que han sido expuestos es lo que genera dicha inadmisión.

De la conclusión vertida por la Sala se puede colegir que los jueces manifestaron *prima facie* que no se ha fundamentado el recurso; no obstante de aquello, dentro del escrito contentivo del recurso extraordinario de casación de fs. 297 a 304 del expediente de instancia, se observa que el recurrente fundamenta la presunta

vulneración de normas jurídicas en la sentencia impugnada una muestra de aquello, cuando en relación a una aparente indebida aplicación de la letra **b** del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el recurrente argumenta aquello en base a lo expuesto por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1 en el considerando cuarto de la sentencia objeto de casación.

Por otro lado, se puede observar un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala de Admisión de la Corte Nacional de Justicia cuando manifiesta "(...) la norma enunciada por el recurrente tiene que ver con las causas de nulidad de una Resolución o de procedimiento administrativo, que se diferencia con el proceso judicial en la función judicial, ya que la primera es ejercida por la Administración Pública (potestad administrativa) y la segunda por los órganos jurisdiccionales, respectivamente, por lo que se inadmite el recurso de casación por este extremo"; aquello denota que los jueces casacionales encargados de analizar la admisibilidad del recurso realizan un análisis de fondo del caso, determinando que la pretensión del recurrente no tiene asidero, empleando como argumento que se trata de una causal de nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, lo cual evidencia que los jueces dentro de la fase de admisión desnaturalizaron su labor como jueces de admisibilidad entrando a conocer el fondo de la pretensión.

Conforme se destacó en líneas anteriores de la lectura del escrito de casación presentado se observa *prima facie* que el recurrente fundamenta de manera extensa la posible vulneración normativa no obstante de aquello, llama la atención que la Sala manifieste que el escrito no está fundamentado y que luego emplee argumentos propios de una fase de sustanciación para determinar una carencia de fundamentación del recurso.

Nuevamente se debe aclarar que el universo de análisis de los jueces en esta fase procesal es la admisión de un recurso de casación, debiendo observarse el cumplimento de los requisitos formales contemplados en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación; esta particularidad no es observada por parte de los operadores de justicia ya que en ninguna parte del auto hoy impugnado, argumentan su decisión en un análisis de la admisibilidad relacionada con el cumplimiento o no de los requisitos formales; más bien emplean argumentos asociados con el fondo del asunto en litigio para concluir que el escrito no se encuentra fundamentado.

Cabe recordar que el recurso extraordinario de casación es eminentemente formal y en virtud de aquello, corresponde a los recurrentes observar la normativa pertinente para la presentación del mismo, pero de igual forma corresponde a las autoridades judiciales la observancia de la normativa en relación con el momento procesal en el cual se encuentren desarrollando sus actividades.

La casación se desarrolla a través de distintas etapas, siendo la fase de sustanciación el momento procesal en el que los operadores de justicia casacionales deben determinar si las pretensiones tienen o no lugar, mientras que en la admisibilidad debe observarse el cumplimiento de los requisitos formales constantes en el artículo 6 de la Ley de Casación[9], en la especie el numeral 4 determina que el escrito debe contener: "Los fundamentos en que se apoya el recurso", particularidad que *prima facie* es observada dentro del escrito (fs. 298 del expediente de instancia), sin que aquello implique un pronunciamiento de fondo de los jueces de admisión respecto a si dichos fundamentos tiene o no asidero.

En el caso en análisis, para la determinación del no cumplimento del requisito de fundamentación contenido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, entran a analizar el fondo del asunto, circunstancia que no obedece al momento procesal de admisión. En ese orden de ideas, en el contexto de una fase de admisibilidad, compete a los operadores de justicia analizar elementos formales, más no de fondo respecto del recurso interpuesto.

Adicionalmente no se puede evidenciar que se realice por parte de los jueces casacionales una argumentación sólida acorde al cumplimiento de la normativa que rige la fase de admisibilidad del recurso de casación, lo cual deviene en que la conclusión a la que arriban carezca de lógica.

Finalmente, el parámetro de **comprensibilidad**, el cual está relacionado con que la decisión judicial sea expuesta de manera clara y comprensible, puesto que la misma no solo está direccionada hacia las partes procesales sino al gran auditorio social.

Se puede observar, en base a los argumentos expuestos previamente, que el auto emitido por parte de los jueces casacionales contienen contradicciones que tornan confusa a su decisión, lo cual denota una inobservancia del parámetro de comprensibilidad.

En este marco jurídico, esta Corte concluye que se ha configurado la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación por parte del Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de justicia en el auto objeto de análisis.

[9] Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:
1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

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 a la tutela judicial y al debido proceso en la garantía de la motivación determinados en los artículo 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.

3. Disponer como medidas de reparación integral:

   3.1 Dejar sin efecto el auto del 13 de enero de 2015 a las 11h47, dictado por el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

   3.1 Disponer que, previo sorteo, se conforme otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para que conozca el recurso de casación en observancia a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en el presente fallo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
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 a favor de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Ruth Seni Pinoargote en sesión del 30 de septiembre de 2015. Lo certifico

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/ma/mbvv

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0480-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 15 de octubre del dos mil quince.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

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

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0480-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciséis y veinte días del mes de octubre del 2015, se notificó con copia certificada de la sentencia de 30 de septiembre del 2015 a los señores Leoncio Honorato Andrade Pavón en la casilla constitucional **554** y a través del correo electrónico: fandrade@cardinalabogados.com; a Carlos Pólit Faggioni, Contralor General del Estado en la casilla constitucional **009** y a través del correo electrónico: contraloria.estado17@foroabogados.ec; al Director Provincial de Educación de Pichincha en la casilla judicial **3872;** al Procurador General del Estado en la casilla constitucional **018; y,** a los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante oficio 4456 CCE-SG-NOT-2015 a quienes se devuelve el expediente 069-2014 través de los correos electrónicos: fiturralde@cortenacional.gob.ec; y dcamacho@cortenacional.gob.ec y a jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°1 mediante oficio 4457-CCE-SG-NOT-2015; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg

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

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

anexa
dos expedientes
Bertha.

20 OCT. 2015

Quito D. M., 16 de octubre del 2015
Oficio 4457-CCE-SG-NOT-2015

Señores
JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N°1
Ciudad

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 329-15-SEP-CC de 30 de septiembre del 2015, emitida dentro de la acción de extraordinaria de protección 0480-15-EP, presentada por Leoncio Honorato Andrade Pavón, referente a la causa 17801-2013-0667. De igual manera devuelvo el expediente original constante en 326 fojas.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/svg

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

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 16 de octubre del 2015
Oficio 4456-CCE-SG-NOT-2015

Señores
JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
Ciudad

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 329-15-SEP-CC de 30 de septiembre del 2015, emitida dentro de la acción de extraordinaria de protección 0480-15-EP, presentada por Leoncio Honorato Andrade Pavón, referente a la causa 69-14. De igual manera devuelvo el expediente original constante en 59 fojas.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/svg

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
Sala de lo Contencioso Administrativo
SECRETARÍA
Recibido por: Mariana
Fecha: 20-10-2015
Hora: 12h05
Quito Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No.527

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
María Eugenia Franco Chiriboga	155	Procurador General del Estado	18	0796-13-EP	SENT DE 23 DE SEP DEL 2015
		Jose A. Troya Iturralde	171	2005-13-EP	SENT DE 23 DE SEP DEL 2015
		Procurador General del Estado	18	2005-13-EP	SENT DE 23 DE SEP DEL 2015
Leoncio Honorato Andrade Pavón	554	Carlos Pólit Faggioni, Contralor General del Estado	09	0480-15-EP	SENT DE 30 DE SEP DEL 2015
		Procurador General del Estado	18	0480-15-EP	SENT DE 30 DE SEP DEL 2015

Total de Boletas: **(7) Siete**

QUITO, D.M., 16 OCTUBRE del 2.015

Sonia Velasco García

Asistente Administrativa

CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 16 OCT. 2015
Hora: 12:15
Total Boletas: 7

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No.576

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
María Eugenia Franco Chiriboga	572	Susan Elizabeth Herrera Cruz	37	0796-13-EP	SENT DE 23 DE SEPT 2015
Gerardo Freire Torres, procurador judicial del Gerente General del Banco Central del Ecuador	6230			2005-13-EP	SENT DE 23 DE SEPT 2015
		Director Provincial de Educación de Pichincha	[redacted]	0480-15-EP	SENT DE 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2015

Total de Boletas: **(04) CUATRO**

QUITO, D.M., 16 DE OCTUBRE del 2.015

Sonia Velasco García
SECRETARÍA GENERAL

4 Boletas

Velasco

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

De: Sonia Velasco
Enviado el: viernes, 16 de octubre de 2015 11:35
Para: 'fandrade@cardinalabogados.com'; 'contraloria.estado17@foroabogados.ec'; 'fiturralde@cortenacional.gob.ec'; 'dcamacho@cortenacional.gob.ec'
Asunto: Notificacion
Datos adjuntos: 0480-15-EP-sen.pdf