Quito, D. M., 22 de noviembre de 2016

SENTENCIA N.º 368-16-SEP-CC

CASO N.º 1995-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por la señora María Everildis García Pinargote, por sus propios derechos, en contra de la sentencia de mayoría dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 313-2009.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado, agregado a continuación del artículo 8 de Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 21 de diciembre de 2012, el secretario general certificó que en referencia a la causa N.º 1995-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante providencia del 30 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2013, le correspondió al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa.

El juez constitucional sustanciador, mediante providencia dictada el 6 de octubre de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin que en el término de cinco días presenten un informe de descargo sobre los fundamentos de la demanda.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, le correspondió al juez constitucional, Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 8 de agosto de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a las partes procesales, sobre la recepción del proceso

Decisión judicial impugnada

La señora María Everildis García Pinargote, por sus propios derechos, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 2009-0313.

La sentencia impugnada, en lo principal, expone:

> CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, 12 de noviembre de 2012.- las 10h38.- VISTOS (...) Así, este Tribunal de Casación considera que dentro del trámite sumario administrativo que se instauró en contra de la servidora pública, se comprobó que no depositó los valores que recibió por concepto de patentes municipales, por lo que inobservó los deberes que la ley le imponía; en tal sentido, la sanción disciplinaria que debía imponérsele no podía ser otra que la destitución. Además cabe recalcar que la señora García Pinargote se desempeñaba como recaudadora municipal, cargo éste que requiere un correcto comportamiento, por la diligencia que se debe procurar en el manejo de los recursos públicos. ¿Cómo puede ser que los funcionarios de la custodia de los dineros públicos, sean quienes incumplan una de sus obligaciones y deberes primordiales en el desempeño de sus tareas, como es depositar los valores recaudados?, es indiscutible que la sanción disciplinaria que corresponde por la falta cometida es la sanción de destitución, de conformidad con lo previsto en la ley vigente en aquella época. Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más análisis ni entrar a analizar la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación también invocada, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: 1) Acepta el recurso de casación interpuesto por el Municipio del cantón Portoviejo y la Procuraduría General del Estado, y por tanto, casa la sentencia impugnada de 9 de marzo de 2009, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4. 2) En consecuencia, y conforme el Art. 16 de la Ley de Casación, se declara legal el cato administrativo impugnado, esto es la resolución de 1 de junio de 2007, dictada por la Alcaldesa del cantón Portoviejo (sic)...

Detalle y fundamento de la demanda

La accionante señala que la presente acción tiene como antecedente la sentencia de mayoría dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual conoció y resolvió el recurso de casación presentado por el Municipio de Portoviejo y por la Procuraduría General del Estado, respecto del fallo expedido por el Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo para Manabí y Esmeraldas, dentro del juicio propuesto por la accionante en contra de la entidad municipal.

Señala que los jueces del Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo para Manabí y Esmeraldas, a través de sentencia expedida el 9 de marzo de 2009, aceptaron parcialmente su demanda y ordenaron su reintegro al cargo, sin que hayan dispuesto el pago de las remuneraciones.

Esta decisión fue recurrida por el Municipio de Portoviejo y por la Procuraduría General del Estado, la cual fue aceptada a trámite por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Esta Sala resolvió casar la sentencia recurrida; lo que, a criterio de la accionante, vulnera su derecho a la seguridad jurídica, pues se habría dejado de observar el principio *in dubio pro operario*, de aplicación de norma más favorable y de intangibilidad de los derechos laborales.

Además indica que los jueces efectuaron análisis ajenos a la Constitución, "... subsumiéndose a aspectos de mera legalidad, al restringirse a transcribir el texto de los artículos supuestamente infringidos, así como a citar doctrina que nada tiene que ver con el caso y con lo cual concluyen que estaba bien impuesta la sanción de destitución...", a pesar que de autos constaba que sí existió de su parte "... la entrega o depósito de los dineros...".

En ese sentido, advierte que, en su criterio, la sentencia impugnada carece de motivación:

> ... ya que no aparece ni una sola proposición lógica, que haga pueda (sic) ser considerada argumento jurídico, evaluándolas con respecto a los medios probatorios que contiene el proceso y de acuerdo a la naturaleza y a las particularidades del caso concreto (...) en la sentencia los dos jueces se limitan a transcribir doctrina y los articulados de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para llenar hojas y pretender justificar una sentencia, pero la motivación no se circunscribe a transcribir la ley sino a explicar por qué en mi caso me merecía la sanción...

Derechos constitucionales que la accionante considera vulnerados

La accionante sostiene en su demanda que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República. Asimismo y en concordancia con el citado derecho, la accionante identifica como vulnerado el derecho a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en su demanda, la legitimada activa solicita a los jueces de esta Corte que:

> Con estos antecedentes (...) toda vez que han existido violaciones constitucionales y mis derechos han sido vulnerados por la acción de los dos Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional (...) por lo que solicito se ADMITA MI ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN Y EN SENTENCIA SE REPAREN LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS DE LA ACCIONANTE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL; Y SUBSIDIARIAMENTE SE DEJE SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN, DE FECHA JUNIO DEL 2007 ADOPTADA POR EL MUNICIPIO DEL CANTON PORTOVIEJO Y SE ADOPTEN TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA PROTEGER MI DERECHO ADQUIRIDO, ESTO ES LA REINTEGRACIÓN A MI CARGO DE RECAUDADORA EN EL DEPARTAMENTO DE TESORERÍA DEL MUNICIPIO DE PORTOVIEJO...

De la contestación y sus argumentos

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

Los jueces nacionales Cynthia Guerrero Mosquera, Álvaro Ojeda Hidalgo y Pablo Tinajero Delgado, de conformidad con lo ordenado en providencia del 6 de octubre de 2015, presentaron su informe de descargo, que en lo principal, establece:

> La sentencia de mayoría de casación referida fue dictada por la y los Jueces Nacionales (...) encontrándose la misma debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento la y los Jueces Nacionales que la suscribieron por el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que ésta será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.

Procuraduría General del Estado

A foja 42 del expediente constitucional, obra el escrito presentado por el doctor Jorge Badillo Coronado, director nacional subrogante de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casillero judicial para las notificaciones correspondientes.

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

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estatuye: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". Por tanto, la señora María Everildis García Pinargote se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció como actora en el juicio contencioso administrativo seguido en contra del Municipio de Portoviejo.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se

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

encuentren firmes o ejecutoriadas, en las que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección, como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparativa.

Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si la sentencia impugnada mediante la presente garantía jurisdiccional vulnera derechos constitucionales. De la lectura de la demanda, se desprende que sus alegaciones van encaminadas a cuestionar la forma en que la sentencia expone los argumentos para adoptar la decisión. Ello ha sido identificado por esta Corte como el contenido de la garantía del debido proceso relacionada con la obligación de los órganos del poder público de motivar sus decisiones. Por tal razón, se planteará el siguiente problema jurídico:

La sentencia de mayoría, dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?

Argumentación del problema jurídico

La Constitución de la República en su artículo 76, consagra el derecho al debido proceso, el cual se encuentra constituido por una serie de garantías establecidas en favor de las partes procesales y que rigen en cualquier procedimiento donde se determinen derechos y obligaciones. En relación al derecho al debido proceso, esta Corte ha señalado que se trata de:

> ... 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 jueces[1].

Una de las garantías que componen el debido proceso, constituye el derecho a la defensa, el mismo que, a decir de este Organismo constitucional, se trata de un principio de naturaleza procesal y sustantivo, a través del cual se reconocen ciertas garantías en favor de las partes procesales con el objeto de obtener un resultado justo y equitativo en un proceso de carácter judicial o administrativo[2].

En esta línea, una de las garantías que componen el derecho a la defensa, resulta ser la obligación de motivar, impuesta a toda autoridad que ejerce poder público, incluidas las autoridades jurisdiccionales. De acuerdo al artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República:

> 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.

De esta manera, la motivación de las decisiones de los poderes públicos se traduce en una obligación constitucional y legal, cuyo objetivo es brindar transparencia a las partes procesales, a los intervinientes en el proceso y a la ciudadanía en general, respecto del razonamiento adoptado por el operador de justicia para resolver el caso puesto a su conocimiento.

Así, la motivación se constituye en una herramienta que permite garantizar el adecuado ejercicio y goce de otros derechos constitucionales como la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, en tanto implica un ejercicio por el cual el juez expone los criterios jurídicos y su relación con los antecedentes fácticos, para la resolución de un caso concreto.

En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado parámetros o elementos a ser analizados con miras a determinar si una sentencia se encuentra debidamente fundamentada. Estos elementos son razonabilidad, lógica y comprensibilidad de la decisión emanada:

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.
[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 219-15-SEP-CC, caso N.º 1286-14-EP.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telf.: (593 2) 396 1800
email: comunicacion@corte-c.gob.ec
Quito - Ecuador

> ... la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas (...) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje[3].

En base a lo señalado, esta Corte procederá a efectuar el análisis de los elementos antes referidos, lo que permitirá determinar si la decisión impugnada se encuentra debidamente fundamentada.

Previo a ello conviene señalar que la presente acción extraordinaria de protección tiene como origen el juicio contencioso administrativo incoado por la accionante en contra del Municipio de Portoviejo[4], a través del cual se impugna el acto administrativo por el cual, se le impone la sanción de destitución. La causa fue conocida y resuelta en primera instancia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo, mediante sentencia del 9 de marzo de 2009, en la cual se declaró parcialmente con lugar la demanda y se dispuso el inmediato reintegro de la accionante a su puesto de trabajo.

Ante esta decisión, el Municipio de Portoviejo y la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de casación, el cual recayó a conocimiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Esta Sala, mediante sentencia del 12 de noviembre de 2012, casó la sentencia dictada por el inferior, situación que generó que la actora, plantee la acción extraordinaria de protección, aduciendo que no se encuentra debidamente motivada.

Razonabilidad

A través del examen de razonabilidad, se examina la enunciación de las normas jurídicas contenidas en las diversas fuentes de derecho, en las que la judicatura basa su decisión, en función de su relación con la naturaleza de la acción o recurso puesto a su conocimiento:

> ... para establecer si el fallo impugnado cumple el elemento de razonabilidad, se debe analizar que la misma se encuentre conforme lo determinado en la Constitución de la República y los principios que en ella se incluyen. A estas se suman las normas de derechos humanos que se encuentran contenidas en los Instrumentos Internacionales, que ratificados por el Ecuador, forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad. Así, diremos que una sentencia cumple el requisito de la

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.
[4] Fs. 107 del expediente de instancia.

> razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho constitucional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión adoptada por el juzgador se fundamenta en normas que son conformes con la Constitución y no en aquellas que contraríen la misma[5]...

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, es importante señalar que la presente acción extraordinaria de protección, se plantea en contra de una decisión adoptada dentro de la sustanciación de un recurso de casación, por lo que las fuentes de derecho aplicadas por el operador de justicia, deben ajustarse a la naturaleza propia del recurso.

Con base en lo señalado, de la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la misma se encuentra conformada por cinco considerandos. En el considerando primero hace referencia a los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y 1 de la Ley de Casación, con el objeto de establecer su competencia para conocer la causa.

A continuación, en el considerando segundo, los jueces de la Sala se refieren a los fundamentos de los recursos de casación admitidos a trámite, para lo cual citan al artículo 3 numerales 1 y 3 de la Ley de Casación.

Además, se advierte que en los considerandos 4.2 y 4.3, la Sala hace referencia al artículo 115 del derogado Código de Procedimiento Civil[6], como fundamento establecido por los recurrentes respecto de la alegación de falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de las pruebas. Enseguida, se observa que en el acápite 4.4, la Sala cita los artículos 24 literal **e** y 49 literal **i** de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa[7].

De lo anotado se puede colegir que las normas invocadas por la Sala guardan relación con los asuntos a resolver en el contexto propio del recurso de casación. Por tanto, la Corte Constitucional concluye que la decisión cumple con el requisito de razonabilidad.

---

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

[6] Código de Procedimiento Civil, derogado por efecto de la disposición derogatoria primera del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 506, de 22 de mayo de 2015. "Art. 115.- La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas".

[7] Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derogada por efecto de la Ley Orgánica de Servicio Público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 294, de 6 de octubre de 2010. "Art. 24.- Son deberes de los servidores públicos: (...) e) Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen".
"Art. 49.- Son causales de destitución: (...) i) Incumplir los deberes impuestos en las letras e) y g) del artículo 24 y quebrantar las prohibiciones previstas en las letras d) a la n) del Art. 26 de esta Ley".

Lógica

A través del parámetro de la lógica, se analiza la debida coherencia entre las premisas expuestas por el operador de justicia y la conclusión a la que arriba, así como entre estas y la decisión que se adopta. En este sentido, se puede inferir que este parámetro "... consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial..."[8]. Adicionalmente, en aplicación del parámetro de la lógica, esta Corte examinará si la decisión cumple o no con los requisitos de carga argumentativa, nacidos de la naturaleza del proceso que se resuelve.

De este modo, de la revisión de la sentencia impugnada, se advierte que la Sala inicia su exposición estableciendo su competencia para conocer la causa y declara la validez del proceso.

A continuación, en el considerando primero, la Sala identifica la sentencia recurrida, siendo esta la dictada el 9 de marzo de 2009 a las 15:09, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo. Enseguida, en el considerando 2.1, la Sala se refiere a los recursos de casación presentados por cada una de las partes; es decir, la Municipalidad de Portoviejo y la Procuraduría General del Estado. Seguidamente, se refiere al auto de admisión dictado el 14 de enero de 2010, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se admitió a trámite los recursos interpuestos por la Municipalidad de Portoviejo, respecto de las casuales primera, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y por la Procuraduría General del Estado, sobre la casuales primera y tercera del artículo 3 ibidem.

En el considerando tercero, la Sala inicia con el análisis del recurso interpuesto por el Municipio de Portoviejo, refiriéndose, en primer término, a la causal quinta –aunque consta textualmente como "causal cuarta"– del artículo 3. Luego de brindar aproximaciones doctrinales sobre la causal, esta fue desechada, bajo el siguiente argumento:

> 3.1.1. Al fundamentar la causal invocada el Municipio del cantón Portoviejo dice que: "En el caso del fallo apelado se establece en la parte expositiva que la Juez de Primera instancia declaró parcialmente con lugar la demanda, disponiendo el reintegro inmediato de la accionante sin ordenar la devolución del faltante de los depósitos no efectuados, lo que perfecciona el vicio de *citra petita*...". Al respecto, se debe señalar que en el considerando sexto de la sentencia impugnada, el Tribunal de instancia evidenció que la falta del depósito del dinero recaudado por concepto de patentes municipales, fue

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 101-16-SEP-CC, caso N.º 0340-12-EP.

> subsanado, según se evidencia de la prueba documental que corre a fs. 148, 193, 196 del expediente, por lo que el Tribunal de instancia no debía ordenar el depósito de un dinero que había sido depositado en las arcas municipales; en tal sentido, se desecha la causal...

Por su parte, en el considerando cuarto, se desarrolla el análisis de los cargos efectuados bajo la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación. Así, luego de brindar aproximaciones doctrinales de esta, la Sala se refiere a la fundamentación esgrimida por el recurrente en el sentido de que ha existido falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Al respecto y luego de brindar criterios jurisprudenciales del citado artículo, los jueces de casación efectuaron el siguiente análisis:

> 4.4. Efectivamente, este Tribunal de Casación, observa que a fojas cuarenta y dos del expediente de instancia, en el oficio No. 062 de 27 de febrero de 2007, la Directora Financiera (e) del Municipio de Portoviejo, certifica que: "Una vez recopilados los informes de las áreas de Contabilidad e Informática, se concilió que dichos valores cancelados no se encontraron registrados ni en los archivos físicos ni en los archivos magnéticos de la institución, y por ende los mismos no fueron depositados a las cuentas municipales. En virtud que en los dos comprobantes de pago adjuntados por los reclamantes como sustento de prueba, se verifica que los mismos fueron recaudados por la funcionaria de ventanilla señora María García Pinargote, ella reconoció su firma y procedió a cancelar los valores en ambos casos...". En tal sentido quedó demostrado que la señora García Pinargote no depósito los valores que había recaudado por concepto de patentes municipales, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 24, literal e) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), que contempla los deberes que los servidores del sector público deben observar en el cumplimiento de sus obligaciones y que textualmente prescribía: "Deberes de los servidores públicos.- Son deberes de los servidores públicos: ... e) Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen´. Como consecuencia de aquella inobservancia, debía aplicarse la sanción prevista en el artículo 49 literal i) de la LOSCCA que disponía: 'Causales de destitución.- Son causales de destitución: i) Incumplir los deberes impuestos en las letras e) y g) del artículo 24 y quebrantar las prohibiciones previstas en las letras d) a la n) del Art. 26 de esta Ley".

Conforme se desprende de lo anotado, la Sala de lo Contencioso Administrativo determinó que la ahora accionante, no ha procedido a depositar los valores que había recaudado por concepto de patentes municipales, con fundamento en piezas procesales aportadas con anterioridad al expediente y en base al artículo 115 del derogado Código de Procedimiento Civil; por lo que, a su criterio, debía aplicarse la sanción establecida en la normativa infraconstitucional correspondiente.

Esta conclusión es ratificada en el considerando quinto de la sentencia, en donde se determinó que:

> Así, este Tribunal de Casación considera que dentro del trámite sumario administrativo que se instauró en contra de la servidora pública, se comprobó que no depositó los valores que recibió por concepto de patentes municipales, por lo que inobservó los deberes que la ley le imponía; en tal sentido, la sanción disciplinaria que debía imponérsele no podía ser otra que la destitución (...) es (sic) indiscutible que la sanción disciplinaria que corresponde por la falta cometida es la sanción de destitución, de conformidad con lo previsto en la ley vigente en aquella época. Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más análisis ni entrar a analizar la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación también invocada, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: 1) Acepta el recurso de casación interpuesto por el Municipio del cantón Portoviejo y la Procuraduría General del Estado, y por tanto, casa la sentencia impugnada de 9 de marzo de 2009, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4. 2) En consecuencia, y conforme el Art. 16 de la Ley de Casación, se declara legal el acto administrativo impugnado, esto es la resolución de 1 de junio de 2007, dictada por la Alcaldesa del cantón Portoviejo... (sic).

Del texto transcrito, se observa que la Sala aceptó el recurso de casación interpuesto por la municipalidad, por haber concluido a partir de piezas procesales aportadas en la instancia correspondiente, que la servidora no había procedido con el depósito de los valores que había recaudado por concepto de patentes municipales, al contrario de lo que se determinó en la sentencia dictada el 9 de marzo de 2009, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por la cual se estableció que:

> Se trata de una negligencia de la sumariada, al no depositar inmediatamente el dinero recaudado por concepto de patentes municipales, cuya función principal, era precisamente la de recaudar fondos para las arcas municipales, situación que fue superada al haber subsanado su error, según se evidencia de la prueba documental que corre a fojas 148, 193, 196, así como también de los informes de la entidad demandada que constan de fojas 152 a 155 y 161 a 170 de los autos; es decir, la actora canceló los valores recaudados y no registrados en los archivos físicos y magnéticos (...) por lo tanto el Tribunal considera que la sanción administrativa impuesta de destitución de la accionante, no se adecua a la realidad procesal...

En otras palabras, en sentencia del 9 de marzo de 2009, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 de Portoviejo determinó que la accionante había devuelto los valores recaudados por concepto de patentes municipales, conforme se desprende de las piezas procesales. Empero, ya en casación, la Sala procedió a valorar nuevamente las pruebas aportadas de manera distinta a la efectuada por el Tribunal *a quo*, y sin efectuar mención alguna al vicio en la aplicación o interpretación de las normas que gobiernan dicha valoración. Como

resultado de ese ejercicio efectuó una conclusión derivada de una omisión en considerar el conjunto de los hechos reconocidos por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4.

En este punto es necesario considerar los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha emitido con relación al recurso de casación. Así, en la sentencia N.º 143-14-SEP-CC, emitida en la causa N.º 2225-13-EP, el Pleno del Organismo señaló como característica del recurso extraordinario de casación que es "... un recurso estrictamente formal que tiene determinados condicionamientos para su procedencia. Así el objeto del recurso de casación es corregir los posibles errores de derecho en la sentencia, auto o providencia de la que se trate".

De igual manera, respecto de su naturaleza, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 030-15-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0849-13-EP, ha manifestado lo siguiente:

> Al hacer referencia al recurso de casación, debe señalarse que es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contenga una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley, o que haya sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales. Su fallo corresponde a un tribunal superior de justicia y habitualmente al de mayor jerarquía: es un recurso esencialmente formal y extraordinario...

Del criterio expuesto por la Corte, se observa entonces que el ámbito del recurso de casación en materias no penales, conforme lo señalado por esta Corte, se circunscribe al análisis de la sentencia o auto impugnado por el recurrente, en aplicación de las causales invocadas. Ello implica que su juicio no puede basarse en una valoración de las pruebas distinta a la ya efectuada por las judicaturas de instancia.

Con más razón, lo previamente señalado se ve agravado si, a pesar de haber enunciado la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación y discurrir sobre las fuentes que la regulan, no aterriza en un análisis sobre la pertinencia de su aplicación a su universo fáctico de análisis; esto es, el contenido de la sentencia objeto de impugnación a través del recurso de casación. Así, en la sentencia, no se advierte que la Sala haya razonado sobre si la interpretación o aplicación de las normas relacionadas con la valoración de la prueba fue adecuada o no, ni se especifica cuál es el error en dicha interpretación o aplicación.

Al respecto es preciso indicar que esta Corte se ha referido en casos precedentes en que las Salas de la Corte Nacional de Justicia han efectuado nuevas

valoraciones de pruebas, reconociendo hechos distintos a los aceptados por las juezas y jueces de instancia. En este sentido, ha señalado:

> La decisión a nombre de expedir una sentencia de mérito, se lo haga en base a un nuevo juicio sobre la prueba actuada en instancias inferiores, es decir la que a su criterio corresponde, no es compatible con el examen de legalidad que se hace a las sentencias a través del recurso de casación, pues la Sala al emitir una nueva sentencia, lo que hace es resolver el fondo del asunto controvertido y valorar las pruebas aportadas dentro del caso en concreto, lo cual se encuentra totalmente prohibido pues los jueces nacionales no pueden valorar pruebas y efectuar nuevos juicios respecto de los hechos que originaron el caso concreto; ya que en caso de hacerlo, desbordarían su ámbito de análisis y desnaturalizarían al recurso de casación, además de que atentarían contra el principio de independencia interna de la función judicial[9]...

En base a lo señalado, la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no cumple con el parámetro de la lógica, pues, la Sala, a pesar de enunciar la causal analizada, no explicó su pertinencia respecto de su aplicación a la sentencia objeto del recurso de casación, y en su lugar, asimiló la causal a una premisa que le facultaba para efectuar un nuevo examen valoratorio del cual deliberadamente, y sin justificación alguna, excluyó un hecho que había sido reconocido por la judicatura de instancia.

Sin que esto signifique un juicio respecto de su regularidad constitucional, esta Corte estima pertinente resaltar que la falta descrita en párrafos anteriores fue advertida por el juez que emitió el voto salvado. El criterio del juez al respecto es el siguiente: "El Tribunal de instancia en la sentencia evidencia que la falta de entrega de los dineros recaudados por la demandante que motivó el inicio del sumario administrativo, fue subsanada según consta de la prueba actuada a fojas 148 (sic) 193 y 196 del proceso".

Del texto señalado, se desprende que el juez que apartó su criterio de la mayoría, lo hizo, en parte, porque existió un hecho reconocido por el tribunal de instancia, que fue desatendido por la mayoría de la Sala sin una justificación concreta y que, al incluirlo en el análisis, lo hizo arribar a una conclusión diferente.

Por los argumentos expuestos, esta Corte considera que al no haber explicado la pertinencia de la aplicación de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación a la sentencia impugnada y al haber omitido elementos que conformaban la premisa menor de su razonamiento sin una justificación para

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 216-16-SEP-CC, caso N.º 1441-15-EP

aquello, la sentencia de mayoría incumplió con el requisito de la lógica en la motivación de su decisión.

Comprensibilidad

A través del presente parámetro, la Corte Constitucional evalúa la claridad de las ideas y del lenguaje empleado por los operadores de justicia al momento de redactar su decisión. Es así que la Corte, en aplicación del mencionado parámetro, se ve avocada a examinar si la decisión es precedida de una exposición clara y ordenada de las ideas, con un adecuado uso de la sintaxis y con un lenguaje accesible para la población.

Conforme lo examinado en el análisis del requisito precedente, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha incumplido con la exposición coherente de argumentos utilizados para adoptar su decisión. Este particular provoca que la sentencia pierda claridad, pues no se comprende el fundamento jurídico para que la Sala actúe como tribunal de instancia, y que se halle facultada para analizar nuevamente las pruebas aportadas al expediente o para omitir las que han sido admitidas como tales por el tribunal inferior. En virtud de ello, la sentencia impugnada, no cumple el parámetro de comprensibilidad.

Por todo lo antes analizado, la Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no se encuentra debidamente fundamentada, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** 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 del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2012 a las 10:38, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 313-2009.

3.2 Que previo sorteo, otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozcan y resuelvan el recurso de casación referido en el numeral anterior, en observancia de una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que constituyen la decisión y son la *ratio decidendi*.

4.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la presente sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de noviembre del 2016. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mvv

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1995-12-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 miércoles 30 de noviembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/JDN

CASO Nro. 1995-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los treinta días del mes de noviembre de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la sentencia de 22 de noviembre del 2016, a la señora María Everildis García Pinargote, en la casillas constitucionales **201** y **710,** en la casilla judicial **190,** y mediante correos electrónicos absarango@punto.net.ec; drsarango@hotmail.com; y, dr.lucero@yahoo.com.mx; al Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, en la casilla constitucional **043,** y a través del correo electrónico procuraduria.sindica@portoviejo.gob.ec; al **primer día del mes de diciembre del 2016** a los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio ..6161-CCE-SG-NOT-2016; y, al Procurador General del Estado, en la casilla constitucional **018**; y, secretario del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 4-Portoviejo mediante oficio 6173-CCE-SG-NOT-2016 conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/svg

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No.643

Actor	Casilla constitucional	Demandado O Tercer interesado	Casilla constitucional	Nro. De caso	Fecha de reso. Sent. Dict. Prov. O autos
Galo Gustavo Gamarra Chafla	**662**	Procurador General del Estado	**18**	**0813-13-EP**	Sent de 15 de noviembre del 2016
María Everildis García Pinargote	**201 710**	Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo	**43**	**1995-12-EP**	SENT DE 22 DE NOVIEMBRE DEL 2016
		Procurador General del Estado	**18**	**1995-12-EP**	SENT DE 22 DE NOVIEMBRE DEL 2016

Boletas 6 seis

QUITO, 30 de noviembre del 2016

Sonia Velasco García
Asistente Administrativa

CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 30 NOV. 2016
Hora: 16:20
Total Boletas: 6

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

GENERAL DE CASILLEROS JUDICIALES No.777

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
DANIELA SALAZAR MARÍN Y OTROS	**2410**			**0077-16-IN**	AUTO DE 23 DE NOVIEMBRE DEL 2016
Luis Antonio Posso Salgado y otros	**5720**			**0020-16-IN**	AUTO DE 23 DE NOVIEMBRE DEL 2016
MARÍA EVERILDIS GARCÍA PINARGOTE	**190**			**1995-12-EP**	SENT DE 22 DE NOVIEMBRE DEL 2016
BÉLGICA CARLINA MELO GUERRERO	**3671**			**0802-16-EP**	Auto de 9 de agosto del 2016

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

QUITO, D.M., 30 de noviembre del 2016

Sonia Velasco García

Asistente Administrativa

46 fs.
16h15
30 NOV 2016
AL HT

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 30 de noviembre del 2016
Oficio 6161-CCE-SG-NOT-2016

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, adjunto copia certificada de la sentencia 368-16-SEP-CC del 22 de noviembre de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **1995-12-EP**, presentada por María Everildis García Pinargote, (referente al juicio 382-2012). De igual manera devuelvo el expediente original. constante en 1 cuerpo con 26 fojas.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
Sala de lo Contencioso Administrativo
SECRETARÍA
Recibido por: Mariana Ortega
Fecha: 1-12-2016
Hora: 13h11
Quito Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 30 de noviembre del 2016
Oficio 6173-CCE-SG-NOT-2016

Señor/a
SECRETARIO/A DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4- PORTOVIEJO
Portoviejo

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 368-16-SEP-CC del 22 de noviembre de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **1995-12-EP**, presentada por María Everildis García Pinargote, (referente al juicio 149-2007). De igual manera devuelvo el expediente original. constante en 3 cuerpos con 316 fojas.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

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

Notificador5

De: Notificador5
Enviado el: miércoles, 30 de noviembre de 2016 15:05
Para: 'absarango@punto.net.ec'; 'drsarango@hotmail.com'; 'dr.lucero@yahoo.com.mx'; 'procuraduria.sindica@portoviejo.gob.ec'
Datos adjuntos: 368-SEP-CC(1995-12-EP).pdf