



Quito D.M., 29 de mayo de 2018

SENTENCIA N.º 190-18-SEP-CC

CASO N.º 1311-14-EP

LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Esteban Zavala Palacios, en calidad de director nacional de asesoría jurídica y delegado de la economista Andrea Bravo Mogro, directora general del Consejo de la Judicatura, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 25 de julio del 2014, dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 646-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 25 de agosto del 2014, certificó que en referencia a la acción N.º 1311-14-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, el 27 de noviembre de 2014, admitió a trámite la presente acción.

En atención al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 21 de enero del 2015 y de conformidad con los artículos 194, 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

La jueza sustanciadora mediante auto de 2 de febrero del 2016 a las 09h30, avocó conocimiento del caso y dispuso notificar con el contenido del auto a la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que emita un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de cinco días de realizada la notificación respectiva; al tercero interesado doctor José Miguel Torres; y, al procurador general del Estado, para los fines legales pertinentes.

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

Con providencia expedida el 18 de octubre de 2016 a las 10h00, la jueza sustanciadora doctora Ruth Seni Pinoargote, convocó a las partes procesales a la audiencia pública para el día martes 25 de octubre del 2016 a las 09h00, diligencia que se llevó a cabo conforme la razón sentada por el actuario del Despacho (Fojas 75).

Antecedentes fácticos

El Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante resolución de 15 de mayo de 2008 a las 11h25, destituyó del cargo de secretario del Juzgado Cuarto de lo Civil de Napo al doctor José Miguel Torres Merizalde. Este presentó un juicio contencioso administrativo, impugnando la resolución, a fin de que se le pague "sueldos y salarios" que estaban pendientes. El juicio en mención fue sustanciado por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, quienes en sentencia expedida el 2 de agosto del 2012 a las 08h05 aceptaron parcialmente la demanda presentada, disponiendo "que el Consejo Nacional de la Judicatura proceda al pago de las remuneraciones correspondientes a los meses de febrero a abril de 1997 y del 17 de agosto de 2000, fecha de su publicación en Registro Oficial N.º 142, hasta el 31 de octubre de 2001,





fecha de la convocatoria al reintegro ordenado en la misma resolución". De esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de casación el cual recayó en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que con fecha 25 de julio de 2014, inadmitió el recurso interpuesto por no satisfacer las exigencias previstas en la Ley de Casación para su admisibilidad.

Detalle y fundamentos de la acción extraordinaria de protección

En lo principal, el accionante manifiesta que el auto impugnado en esta acción constitucional, vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto inadmite el recurso de casación con una motivación errada, sin permitir el ejercicio del derecho a la defensa y demostrar conforme a derecho, que en la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, existió errónea interpretación de normas de derecho sustanciales a los hechos invocados por el Consejo de la Judicatura.

En aquel sentido, agrega el legitimado activo que el Consejo de la Judicatura, en el recurso de casación, alegó que la sentencia recurrida adolecía de falta de motivación y se expuso las razones para su impugnación, sin embargo, no fue tomado en cuenta por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Expresa que la efectividad en la tutela de los derechos no tiene que ver solamente con la mera construcción de una sentencia o fallo por parte del juez, sino además que dicho fallo debe ser argumentado, motivado y coherente.

El accionante dice que el Consejo de la Judicatura, al presentar el recurso de casación para ante la Corte Nacional de Justicia, estableció con claridad las normas de derecho y las solemnidades del procedimiento que fueron erróneamente interpretadas por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 en la sentencia emitida el 2 de agosto de 2011, esto es, fundó su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, sobre la errónea interpretación del artículo 38 de la Ley de Modernización, así como en la causal segunda y quinta.

Indica que la motivación no se agota con la sola mención de las disposiciones jurídicas relacionadas a los hechos sometidos a juzgamiento, sino que por mandato constitucional resulta necesario explicar la pertinencia de aplicación de estas

disposiciones al caso en concreto, que la motivación de una resolución jurisdiccional debe ser expresa, clara, completa, legítima y lógica, por el contrario, no motivar constituye un error de garantía que afecta al debido proceso, que necesariamente conduce a declarar la nulidad de todo o en parte de la sentencia.

Finalmente, alega el accionante, que las sentencias o autos definitivos deben ser el resultado de una confrontación de tesis y de un ponderado análisis de las causales por las cuales se fundamenta un recurso para llegar a la conclusión que se determina en su parte resolutive. No responder los argumentos de los sujetos procesales al aplicar el principio de contradicción en el acto procesal en el que se fundamenta el recurso de casación implica una vía de hecho susceptible de tutelarse a través del derecho de la impugnación. Que la motivación debe ser razonada, a fin de que las partes conozcan los motivos que llevaron a los jueces a adoptar tal o cual decisión, previsión constitucional que evita el exceso discrecional o la arbitrariedad en las decisiones judiciales, lo que no ha ocurrido en el presente caso.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Del contenido de la acción extraordinaria de protección, se observa que el legitimado activo considera que el auto de inadmisión del recurso de casación vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantías de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante solicita que en sentencia se deje sin efecto el auto de inadmisión expedido el 25 de julio del 2014, por el Tribunal de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación No. 646-2012.

Decisión judicial impugnada

Auto de 25 de julio del 2014, dictado por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º





646-2012, cuyo texto relevante para el presente análisis es el siguiente:

VISTOS (...) **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 nombra como normas infringidas los artículos 168 numeral 6 y 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 9 inciso primero, 19 inciso primero y 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil y artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y funda su recurso de casación en las causales quinta, segunda y primera del artículo 3 de la Ley de Casación. (...). **CUARTO:** Con respecto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, esta Sala al respecto tiene que indicar que es menester que el recurrente señale con detalle la falta de motivación en la sentencia que ataca, puesto que esta causal contempla el vicio de violación de normas relativas a la estructura y forma de la sentencia o auto, que se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Es más, la impugnante debe explicar cuáles son los requisitos que, exigidos por la ley, no contiene la sentencia dictada por el Tribunal A Quo. Por ello, la causal quinta tiene que ver con la presencia en el fallo de vicios de inconsistencia o incongruencia, esto es, cuando no hay armonía entre la parte considerativa y la resolutive; esta causal prevé defectos en la estructura del fallo, siendo la incongruencia cuando se contradice así mismo, en cambio será inconsistente cuando la conclusión del silogismo no esté debidamente respaldada por las premisas del mismo, y a pesar de que la recurrente denuncia la sentencia de falta de motivación, en la fundamentación de su recurso no determina cual es el vicio en que incurrió el Juez A Quo; razón por la cual resulta inadmisibile el recurso con cargo a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.- **QUINTO:** En cuanto a las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, esta Sala manifiesta que la Ley de Casación en el mismo artículo 3 señala en forma clara y precisa cuales son las causales y los vicios o yerros en los que el recurso extraordinario de casación podrá fundamentarse, por lo que, en los términos en los que ha sido deducido el antedicho recurso, se evidencia la falta de un análisis serio de la Ley de la materia, ante la falta de determinación y análisis de las causales y los yerros alegados por el recurrente con las normas supuestamente infringidas dentro de la fundamentación del recurso de casación, lo que torna imposible que este pueda prosperar. De otro lado, aunque en el escrito que contiene este recurso de casación se hubiere señalado las causales y las normas supuestamente infringidas en la sentencia objeto de él, es imprescindible que exista un análisis y desarrollo completo de las causales invocadas en la fundamentación del recurso con una total interconexión entre las causales invocadas y las normas jurídicas violadas con el yerro que le corresponde a cada norma supuestamente infringida, situación que no ha ocurrido en el presente caso, ya que en la fundamentación del recurso, el recurrente omite analizar y desarrollar las citadas causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. (...). Por ello, la Sala no está facultada para realizar

una interpretación extensiva del recurso; en consecuencia, no puede suplir las deficiencias y enmendar los errores del recurrente. En definitiva, el recurso de casación interpuesto es impreciso en su formulación, y no satisface las exigencias que, para su admisibilidad establecen los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, por lo que se lo inadmite. (sic)

De la contestación y sus argumentos

Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

La doctora Daniela Camacho Herold, en calidad de conjueza de la Sala Especializada de Conjuezas y Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito constante a foja 37 y siguientes del proceso constitucional, en lo principal, expone lo siguiente:

La acción constitucional propuesta no cumple con su presupuesto contemplado en el artículo 61 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que exige, en el caso específico de las alegaciones sobre presuntas violaciones al derecho constitucional al debido proceso, haber denunciado en el desarrollo del proceso la violación o amenaza del derecho, operación lógica denominada en la práctica forense constitucional como “concepto de violación del derecho”, que no es otra cosa que la valoración o justificación del acto de razonamiento del juez en los derechos constitucionales de la parte procesal o en los principios del sistema jurídico que pudieran haberle sido favorables. En la especie, el recurso de casación no contiene referencia a violación de derechos constitucionales, por lo que en estricto sentido el doctor Esteban Zavala Palacios no ha cumplido con este presupuesto legal y constitucional al proponer dicha acción, vulnerando el principio procesal de congruencia.

Menciona que, al momento de interponer su recurso de casación, lo fundamentó al amparo de las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación; con respecto a las causales primera y segunda bajo las cuales se pretendió que se case la sentencia recurrida, es indispensable señalar que carecía de fundamentación por cuanto no vinculaba con claridad las normas que argüía quebrantadas con los yerros que para el efecto contemplan dichas causales; además, al no identificar de manera clara qué yerro corresponde a cada norma y al amparo de qué causal, el recurrente incurrió en una alegación múltiple, lo cual en





la materia es improcedente puesto que las causales de casación son independientes una de otra por cuanto están orientadas a controlar un vicio en específico de los que pueda adolecer la sentencia que se pretende casar; la causal primera está orientada a controlar los vicios *in iudicando* o de puro derecho; mientras que la causal segunda busca controlar los vicios *in procedendo* o de procedimiento los mismos que acarrean la nulidad insanable de la sentencia recurrida; mientras que los yerros que contemplan cada una de ellas son independientes y excluyentes entre sí, es decir, no son coadyuvantes.

Dice que, en cuanto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación al amparo de la cual el recurrente mantuvo que existió falta de motivación, más no la fundamentó correctamente puesto que no identificó en su momento el defecto que acusaba adolecía la sentencia recurrida incumpliendo con su obligación primordial de fundamentar, por lo que en estricto apego a la Ley de Casación en específico del artículo 6 numeral 4 y 7 lo inadmitió.

Aduce, que el recurso de casación, constituye un ataque que el presunto agraviado por la sentencia lanzada contra esta. De la misma manera, el recurso de casación fija de manera rígida las fronteras de acción de la Corte de Casación. En consecuencia, es entonces de carácter técnico y formulista, además de concreto, completo y exacto, y requiere de una serie de requisitos y condiciones que no son simples formalidades sino que, por lo extraordinario del recurso deben ser rigurosamente acatado por quien lo interpone y es por eso que el artículo 6 de la Ley de Casación, en forma didáctica nos enseña cómo debe estructurarse el recurso de casación, situación que en la especie no ocurrió y por tal motivo fue negado.

Finalmente, indica que la institución accionante no cumplió con ninguno de los requisitos cuya violación alega, por lo tanto, en el auto, objeto de la acción constitucional, la Sala consideró que no se han violado los derechos constitucionales de la institución, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso.

Terceros con interés en esta causa

Procuraduría General del Estado

Dentro del expediente constitucional a foja 42 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

Comparecencia del doctor José Miguel Torres Merizalde (actor en el juicio contencioso administrativo N.º 17614-2008)

En lo principal, manifiesta que ingresó a trabajar en la Función Judicial el 26 de octubre de 1990 hasta el 8 de mayo de 1997, fecha en la que fue removido sin justa causa. Posteriormente, la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional del Ecuador, al comprobar que fue ilegal su remoción, declaró que el acto administrativo fue inconstitucional y reconoció que seguía siendo secretario titular a esa fecha. Que la Corte Superior de Tena, acató la resolución casi un año después de haberse promulgado en el Registro Oficial, por lo que le adeudan desde el 1 de febrero de 1997 hasta el 8 de mayo de 1997 sueldos atrasados, y desde esa fecha 8 de mayo de 1997 hasta 13 de noviembre del 2001, fecha de su reincorporación.

Aduce, que ha presentado el recurso subjetivo de anulación por el exceso de poder, para que se declare la nulidad; y, el recurso subjetivo o de plena jurisdicción, solicitando se declare ilegalidad del trámite, consecuentemente la nulidad del acto administrativo.

Dice que para evitar atropellos se crearon las instituciones jurídicas que reconocen los derechos de tales administrados a oponerse a las decisiones administrativas que menoscaban o lesionan los derechos o intereses concediéndole la facultad de contradicción y réplica de oposición a la decisión pública, ante los hechos no existe confusión que lo que solicito es la nulidad del acto administrativo, que su reclamo jurídicamente es aceptable y exigible para las partes involucradas.

Manifiesta que su derecho ha sido gravemente amenazado hasta que ha llegado el esplendoroso día de justicia con el afán de ganar su justo lugar con trabajo y





honradez; que basados en el artículo 187 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene derecho a permanecer en el cargo para el cual fue designado, mediante nombramiento, por lo que solicita la reparación por el daño material e inmaterial, que se le restituya el derecho que tiene al trabajo y que se le restablezca a la situación anterior a la violación de sus derechos, así como al pago de todas sus remuneraciones a las que tiene derecho como funcionario judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas 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 del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la referida acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia...”; y del contenido del artículo 439 *ibídem*, que indica: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

El artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, con claridad determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan 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.

De esta forma, la naturaleza de esta garantía jurisdiccional, según lo previsto en la Constitución de la República y en la ley de la materia, así como en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional ecuatoriana en varias de sus decisiones, únicamente debe pronunciar respecto a dos asuntos principales: la vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso.

En virtud de aquello, esta acción debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además los derechos constitucionales que presuntamente, podrían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales, razón por la que no debe ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional, y está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para su procedencia¹.

En definitiva, esta Corte mediante esta acción, únicamente realiza el control de constitucionalidad de las sentencias provenientes de la justicia ordinaria, más no constituye una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como finalidad deslegitimar la actuación de juezas y jueces, por el contrario, coadyuva con la existencia de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios contenidos en el texto constitucional².



¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 134-14-SEP-CC, caso N.º 1714-12-EP

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 139-14-SEP-CC, caso N.º 0156-14-EP



Determinación del problema jurídico

Con las consideraciones anotadas, y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional procede al planteamiento del siguiente problema jurídico:

El auto de 25 de julio del 2014, dictado por los conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que inadmitió el recurso de casación, dentro del caso N.º 646-2012 ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

Desarrollo del problema jurídico

El doctor Esteban Zavala Palacios, director nacional de Asesoría Jurídica y delegado de la economista Andrea Bravo Mogro, directora general del Consejo de la Judicatura, manifiesta que el auto de inadmisión del recurso de casación que impugna, vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, por exponer razonamientos errados y no tomar en cuenta los argumentos planteados con claridad, en cada una de las infracciones de las normas de derecho y las solemnidades del procedimiento que fueron erróneamente interpretadas por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, en la sentencia emitida el 2 de agosto de 2011, fundándose el recurso en las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación; sin embargo, no fue tomado en cuenta por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. En este contexto, el accionante dice que el auto definitivo debe ser resultado de una confrontación de tesis y de un ponderado análisis de las causales por las cuales se fundamenta el recurso para llegar a la conclusión que se determina en su parte resolutive, situación que no ocurrió en el presente caso.

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que:

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 atención al Mandato Constitucional que antecede, es un derecho constitucional de las partes procesales recibir una sentencia o resolución que demuestre el análisis razonado y suficiente del conflicto o debate puesto en conocimiento del juez. Así, es deber ineludible de todo juzgador dejar a los justiciables con la satisfacción de que la resolución adoptada no ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva. En otras palabras, toda resolución judicial habrá de explicar y/o justificar porqué se opta por una solución y no por otra. La importancia de la motivación de la sentencia radica en que se pretende frenar toda arbitrariedad judicial aunque venga cubierta del lenguaje forense, arbitrariedad que deja de serlo para convertirse en juicio razonado y razonable si se expresan los razonamientos y valoraciones para llegar al fallo, y sustentarlo. La fundamentación actúa como medio que incrementa la credibilidad en la administración de justicia en la medida que con ella se trata de convencer a las partes de la corrección de la decisión adoptada; y, la fundamentación sirve para controlar la actividad judicial de los órganos de instancia por parte del Organismo judicial superior cuando conocen del asunto a través del sistema de recursos, ya sea a través de la apelación o de casación, o por medio de la acción extraordinaria de protección, pues, tanto en uno como en otro caso esa falta de fundamentación atenta directamente contra la garantía constitucional de motivación.

No se puede confundir ni asimilar la transcripción de una disposición legal con la motivación, pues, una sentencia puede estar fundamentada en derecho pero no estar motivada, es decir, al igual que citar normas no es sinónimo de motivación, explicar en detalle sin basarse en el ordenamiento jurídico vigente no implica motivar una resolución. Por tanto, la motivación significa explicar la fundamentación mediante un razonamiento lógico dirigido a presentar argumentos para hacer aceptable la decisión y mostrar su adecuación al ordenamiento jurídico vigente. De allí, que si el fallo no contiene los argumentos jurídicos admisibles, ciertamente estaría ante una arbitrariedad por parte de los poderes públicos.

La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 106-17-SEP-CC de 19 de abril de 2017, destacó el derecho constitucional a la motivación, proporcionando un importante aporte en la comprensión de esta actividad de los jueces:

El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, constituye un elemento sustancial que permite a la jueza o juez exponer sus razonamientos para justificar la decisión adoptada, pues la motivación es el conjunto de razones o explicaciones que sirve de fundamento para la decisión. Su fin es exponer de modo racional y jurídico, cómo





logró llegar a la adopción de la decisión en el caso concreto. Esa justificación racional consiste en comprobar, deliberar, criticar y refutar los argumentos que exponen los justiciables.

De esta manera, la motivación ejerce control sobre el juzgador, pues la fundamentación de las decisiones permite el control por parte de la opinión pública sobre la actividad jurisdiccional y sobre todo aquel que tome decisiones que afecten los derechos de las personas. También permite que la judicatura superior controle las decisiones cuando las partes ejercen los diversos recursos o acciones de impugnación. Así, la motivación obliga a que el juez le dé a su propia convicción, argumentos razonables

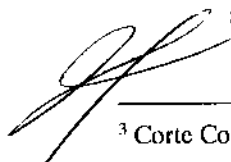
La motivación pretende persuadir, lograr el convencimiento de las partes sobre la justicia y correcta decisión. Procura que aún la parte vencida reconozca que hay razones para decidir cómo se resolvió.

Por lo tanto, se requiere que la estructura de la resolución cimente en los hechos como los argumentos jurídicos que se aplican por parte de los operadores de justicia y deben guardar un vínculo estrecho que permita llegar a dar respuesta al problema jurídico planteado mediante una conclusión razonada y fundada en el marco de las reglas y principios de la argumentación jurídica³.

Pues bien, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, podemos concluir que el razonamiento y la justificación de la sentencia o resolución ocupan un lugar importante dentro de las garantías constitucionales, por lo tanto, la motivación, que no es más que la aportación de razones, constituye la única garantía frente a la arbitrariedad.

Ahora bien, para verificar la garantía de motivación, cabe acudir a los criterios que ha usado la Corte Constitucional del Ecuador para analizar si una decisión se encuentra correctamente motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones de los poderes jurisdiccionales. En efecto, la garantía de la motivación tiene las siguientes condiciones mínimas que deben ser observadas por los operadores jurídicos, específicamente debe ser razonable, lógica y comprensible. En tal sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, propuso el análisis de los siguientes parámetros:

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


³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 106-17-SEP-CC de 19 de abril de 2017.

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 esta 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 conflicto⁴.

Las consideraciones antes enunciadas nos permiten evidenciar los presupuestos que deben concurrir para que el auto impugnado se encuentre debidamente motivado, los mismos que deben ser verificados en este caso. Por lo tanto, para determinar si cumplen o no aquellos presupuestos, esta Corte considera necesario reproducir el contenido íntegro del auto *in examine*, a fin de contrastar los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- TRIBUNAL DE CONJUECES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, a 25 de julio del 2014; las 16h31. VISTOS: (...) 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 168 numeral 6 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 9 inciso primero, 19 inciso primero y 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil y artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y funda su recurso de casación en las causales quinta, segunda y primera del artículo 3 de la Ley de Casación.- **TERCERO:** El segundo numeral del artículo 6 de la Ley de Casación exige que se señale las normas de derecho quebrantadas, pues se debe tener en cuenta que en casación la contienda es entre el fallo impugnado y el ordenamiento legal, y es por eso que el recurrente está obligado a señalar con exactitud cuáles son las normas de derecho material transgredida, ya que si no las determina o las omite, será ineficaz la interposición del recurso, pues el tribunal de casación fundamentalmente cumple con la labor de control de legalidad en la sentencia dictada por el inferior; por lo que, el recurrente está obligado a indicar las normas que estima infringida para estudio de la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso, razón por la cual únicamente se atenderán las normas determinadas como infringidas en el recurso de casación.- **CUARTO:** Con respecto a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, esta Sala al respecto tiene que indicar que es menester que el recurrente señale con detalle la falta de motivación en la sentencia que ataca, puesto que esta causal contempla el vicio de violación de normas relativas a la estructura y forma de la sentencia o auto, que se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Es más, la impugnante debe explicar cuáles son los requisitos que,

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012.



exigidos por la ley, no contiene la sentencia dictada por el Tribunal A Quo. Por ello, la causal quinta tiene que ver con la presencia en el fallo de vicios de inconsistencia o incongruencia, esto es, cuando no hay armonía entre la parte considerativa y la resolutive; esta causal prevé defectos en la estructura del fallo, siendo la incongruencia cuando se contradice así mismo, en cambio será inconsistente cuando la conclusión del silogismo no esté debidamente respaldada por las premisas del mismo, y a pesar de que la recurrente denuncia la sentencia de falta de motivación, en la fundamentación de su recurso no determina cual es el vicio en que incurrió el Juez A Quo; razón por la cual resulta inadmisibile el recurso con cargo a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.-
QUINTO: En cuanto a las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, esta Sala manifiesta que la Ley de Casación en el mismo artículo 3 señala en forma clara y precisa cuales son las causales y los vicios o yerros en los que el recurso extraordinario de casación podrá fundamentarse, por lo que, en los términos en los que ha sido deducido el antedicho recurso, se evidencia la falta de un análisis serio de la Ley de la materia, ante la falta de determinación y análisis de las causales y los yerros alegados por el recurrente con las normas supuestamente infringidas dentro de la fundamentación del recurso de casación, lo que torna imposible que este pueda prosperar. De otro lado, aunque en el escrito que contiene este recurso de casación se hubiere señalado las causales y las normas supuestamente infringidas en la sentencia objeto de él, es imprescindible que exista un análisis y desarrollo completo de las causales invocadas en la fundamentación del recurso con una total interconexión entre las causales invocadas y las normas jurídicas violadas con el yerro que le corresponde a cada norma supuestamente infringida, situación que no ha ocurrido en el presente caso, ya que en la fundamentación del recurso, el recurrente omite analizar y desarrollar las citadas causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. (...). Por ello, la Sala no está facultada para realizar una interpretación extensiva del recurso; en consecuencia, no puede suplir las deficiencias y enmendar los errores del recurrente. En definitiva, el recurso de casación interpuesto es impreciso en su formulación, y no satisface las exigencias que, para su admisibilidad establecen los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación, por lo que se lo inadmite". (sic)

Parámetro de razonabilidad

La razonabilidad se cumple en una sentencia o auto, cuando el juez explica los principios y normativa constitucional y legal, en referencia al caso que es sujeto de la decisión.

Del análisis de la decisión impugnada, se desprende que los conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inician estableciendo su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación de conformidad con el inciso tercero del artículo 182 y del numeral primero del artículo 184 de la Constitución de la República del Ecuador; los

artículos 200 y numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículos 1 y 8 de la Ley de Casación.

En el considerando primero, se señala que el recurso de casación ha sido interpuesto oportunamente dentro del término, conforme el artículo 5 de la Ley de Casación. En el considerando segundo, indica la lista de las normas de derecho infringidas e identifica las causales en que se funda el recurso de casación. En el considerando tercero, los conjuces nacionales indican que de conformidad con el artículo 6 numeral 2 de la Ley de Casación, el recurrente debe identificar con exactitud las normas de derecho quebrantadas, advirtiendo de que si no las determina o las omite, será ineficaz la interposición del recurso. Finalmente, en los considerandos cuarto y quinto se refieren al examen pertinente de las causales alegadas para citar los artículos 3 y 6 de la Ley de Casación y concluir inadmitiendo el recurso planteado.

De lo dicho, se desprende que los conjuces nacionales fijan su competencia conforme la normativa pertinente que faculta a los conjuces, luego del examen riguroso, determinar si el recurso ha sido debidamente concedido, de conformidad con lo que dispone el artículo 7 respecto a la calificación hecha del mismo por los jueces de instancia, decidir si se admite o se rechaza el recurso de casación. Por lo tanto, el auto impugnado cumple el requisito de razonabilidad.

Parámetro de lógica

Como segundo punto abordaremos el elemento lógico de la decisión judicial, el cual supone la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que arriban los juzgadores.

Para analizar este elemento, es pertinente señalar que el desarrollo de una decisión judicial supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual, se vinculan las premisas del caso en concreto, y de cuya conexión se obtiene una conclusión, que se traduce en la decisión final del proceso.

Para verificar el cumplimiento del parámetro de lógica en el auto impugnado, esta Corte verificará las premisas utilizadas por los juzgadores para resolver la admisibilidad del recurso de casación.





Así, en el auto impugnado se observa que los conjueces nacionales detallan las supuestas violaciones de orden legal que fueron acusadas por el ahora legitimado activo:

SEGUNDO: Analizado es 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 168 numeral 6 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 9 inciso primero, 19 inciso primero y 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil y artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo** y funda su recurso de casación en las causales quinta, segunda y primera del Artículo 3 de la Ley de Casación. (Énfasis añadido)


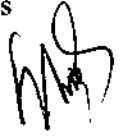
Como se puede observar, en total se mencionan ocho vicios que deben ser examinados en la fase de admisibilidad del recurso, los mismos que se subsumen en las causales quinta, segunda y primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

Refiriéndose a la causal quinta, el auto impugnado advierte que las acusaciones por medio de esta causal, requiere que el recurrente señale con detalle la falta de motivación en la sentencia que ataca, puesto que esta causal se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por la falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles⁵.

Examinado el auto cuestionado, la Corte Constitucional no encuentra el respectivo ejercicio de verificación o contraste de la fundamentación que realizó el recurrente en su demanda de casación, lo cual de conformidad con los artículos 6 numeral 4; y, 7 numeral 3 de la Ley de Casación, es deber ineludible de los conjueces nacionales para subsumir en cualquiera o en ambos vicios de violación que se mencionó anteriormente.

Ahora bien, se observa que el recurrente ha señalado los vicios que a su juicio podrían ser plasmados en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, cuando en su texto de casación expresa que:

La sentencia a la cual impugno se encuentra cursando de una evidente falta de motivación, por cuanto no existe una argumentación fundamentada en normas de derecho, precedentes


⁵ Ver el considerando cuarto del auto de inadmisión emitido el 25 de julio del 2014 a las 16h31 

jurisprudenciales o criterios doctrinarios, sino únicamente la definición, sesgada y arbitraria que brinda el Tribunal juzgador, con el agravante de que objetivamente no se puede dar por válida dicha conceptualización ya que se desconocen las fuentes en las que se apoyaron los juzgadores para esgrimir una definición sobre el pago de ingentes sumas monetarias (...) es inaceptable que se considere motivado un fallo que se apoya en un concepto oscuro e infundado del que sirvió la Sala para obtener una conclusión forzada, develándose la arbitrariedad cometida por el Tribunal, relevando que la motivación se ha visto precisamente para legitimar las decisiones de los órganos jurisdiccionales, transparentar su accionar, a través de decisiones lógicas, coherentes y debidamente fundamentadas, en las que se destierren los conceptos ambiguos, antojadizos e infundados; no obstante, en la sentencia recurrida se aprecia claramente un ejercicio arbitrario de la actividad jurisdiccional, deslegitimando la actuación del Tribunal, en virtud de la inmotivada sentencia recurrida.

Como se puede observar, la acusación *ut supra*, cuestiona el vicio del que estaría adoleciendo la estructura del fallo al inobservar lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, la falta de los requisitos que conforman la motivación conforme al mandato constitucional señalado. En tal virtud, bien podría configurarse en la primera forma del vicio de violación que se ha mencionado anteriormente. Sin embargo, los conjuces nacionales concluyen que “a pesar de que el recurrente denuncia la sentencia de falta de motivación, en la fundamentación de su recurso no determina cual es el vicio en que incurrió el Juez A Quo; razón por la cual resulta inadmisibles el recurso con cargo a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación”. Es decir, se da por hecho que el recurrente no cumplió con señalar la falta de motivación en una o ambas formas de vicio de violación de la motivación, y parece ser obvio para los conjuces que con advertir que existen dos formas de configuración de la falta de motivación, les releva del examen de los fundamentos del recurso, lo cual refleja ausencia de un ejercicio argumentativo respecto a los fundamentos planteados, lo que impide la construcción de un adecuado silogismo jurídico.

Así mismo, el auto cuestionado, en su considerando quinto, analiza en forma conjunta las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, sin advertir que la primera se refiere a vicios *in iudicando* relacionados a las normas sustantivas; y, la segunda a errores *in procedendo*, de normas adjetivas. Por lo tanto, no es lógico que se pretenda examinar en forma conjunta, toda vez que los presupuestos y fundamentos que se exigen para la procedencia de cada una de las mencionadas causales son diferentes.



El auto *ut supra* omite señalar las premisas, pues no menciona en ninguna parte de la decisión, pese a que se observa en el acápite II de la demanda de casación lo siguiente:

Causal Primera del Art. 3 de la Ley de Casación, esto es, **ERRÓNEA INTERPRETACIÓN** del Art. 38 de la Ley de Modernización, y Arts. 3, y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Como se puede observar, expresamente el casacionista ha mencionado la **errónea interpretación** del artículo 38 de la Ley de Modernización, así como los artículos 3 y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo; estas debían ser planteadas como premisas por los conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, toda vez que en su libelo de casación ha manifestado que “existe caducidad de la acción para demandar en sede judicial respecto de los pagos dejados de percibir, para cuyo efecto, es menester recordar que el **Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa** prevé la existencia de los recursos: de plena jurisdicción o subjetivo o de anulación o por exceso de poder (...). De la pretensión del recurrente, se concluye, que el recurso interpuesto es de plena jurisdicción o subjetiva, habida cuenta, de que encamina su acción a reivindicar un derecho subjetivo, de carácter personal, individual, concreto y de sesgo económico que cabalmente son los rasgos distintivos del recurso subjetivo, pues atañen a un derecho particular, que además no se origina en un acto administrativo general, que pretenda restaurar el imperio de la ley. Habiendo sostenido que el recurso interpuesto es de plena jurisdicción o subjetivo, es preciso citar el **Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo**, que prescribe: “El término para deducir la demanda en la vía contencioso-administrativa será de noventa días en los asuntos que constituye materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que haya causado estado y de la cual se reclama”. No obstante de la fundamentación que antecede, el auto de inadmisión considera que:

la Ley de Casación en el mismo artículo 3 señala en forma clara y precisa cuales son las causales y los vicios o yerros en los que el recurso extraordinario de casación podrá fundamentarse, por lo que, en los términos en los que ha sido deducido el antedicho recurso, se evidencia la falta de un análisis serio de la Ley de la materia, ante la falta de determinación y análisis de las causales y los yerros alegados por el recurrente con las

normas supuestamente infringidas dentro de la fundamentación del recurso de casación, lo que torna imposible que este pueda prosperar.

Como se puede observar, ciertamente los conjuces nacionales se apartaron de la realidad y circunstancias alegadas por el recurrente, esto es, yerro en la **errónea interpretación** de las disposiciones legales indicadas, incurriendo en incoherencia entre los fundamentos expuestos y la conclusión a la que arriban los juzgadores, pues no vinculó las premisas del caso en concreto. De allí, que los conjuces nacionales debieron realizar la debida calificación del vicio invocado por el casacionista, confrontando los fundamentos de hecho y de derecho formulados en el texto del recurso, situación que no ocurre en el presente caso, pues omite este deber jurídico indispensable. Así, la falta de una labor de contraste de los vicios y argumentos expuestos por el recurrente con el presupuesto previsto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, conduce a una decisión carente de lógica.

En consecuencia, se colige que el auto impugnado en esta acción carece de las premisas y además no existe coherencia entre el yerro señalado por el recurrente, y la conclusión de las infracciones alegadas, ya que, del examen de la calificación del recurso se desprende que este resulta incoherente, situación que ocasiona que el auto impugnado no cumpla con el elemento lógico del que deben estar revestidas las decisiones para garantizar una adecuada motivación.

Análisis de comprensibilidad

Finalmente, es necesario analizar el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente, que permita una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución.

Tal como se explicó en los párrafos anteriores de esta sentencia, el auto impugnado no ha puntualizado las premisas de conformidad con la causal invocada por el recurrente, lo que ha impedido que sea calificada de idónea y congruente. Por otra parte, carece de una labor de contraste con los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en el texto del recurso planteado, pues, los conjuces nacionales simplemente expresaron que: “a pesar de que la recurrente denuncia la sentencia de falta de motivación, en la fundamentación de su recurso no determina cual es el vicio en que incurrió el Juez A Quo; razón por la cual resulta inadmisibile el recurso con cargo a la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación”; y por otra parte,



afirmaron que “se evidencia la falta de un análisis serio de la Ley de la materia, ante la falta de determinación y análisis de las causales y los yerros alegados por el recurrente con las normas supuestamente infringidas dentro de la fundamentación del recurso de casación, lo que torna imposible que este pueda prosperar”; consideración que claramente omite el yerro invocado por el casacionista, esto es, la **falta de motivación** de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, y la **errónea interpretación** de los artículos 38 de la Ley de Modernización, artículos 3 y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. En tal virtud, la decisión judicial impugnada carece de un análisis lógico, lo cual genera que el accionante se vea impedido de comprender con claridad los motivos por los cuales los conjuces han inadmitido el recurso de casación, generando incertidumbre en la ciudadanía en general.

En síntesis, se observa que el auto usa un lenguaje oscuro que impide una completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución por lo que no cumple con el parámetro de comprensibilidad.

De todo lo expuesto, esta Corte colige que el auto dictado por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 25 de julio del 2014 a las 16h31, ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

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 constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Disponer como medidas reparación integral lo siguiente:

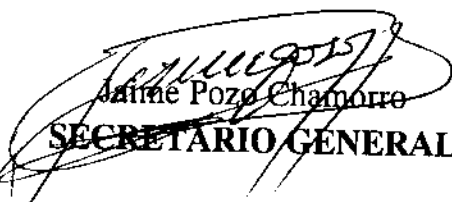
3.1. Dejar sin efecto el auto dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 25 de julio del 2014 a las 16h31.

3.2. Disponer que previo sorteo sea otra conjuenza o conjuenz del Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el que emita el auto del recurso de casación, garantizando el derecho constitucional al debido proceso en observancia de lo expuesto en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

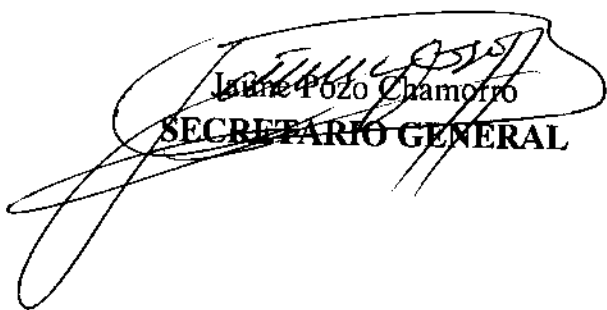


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 29 de mayo del 2018. Lo certifico.



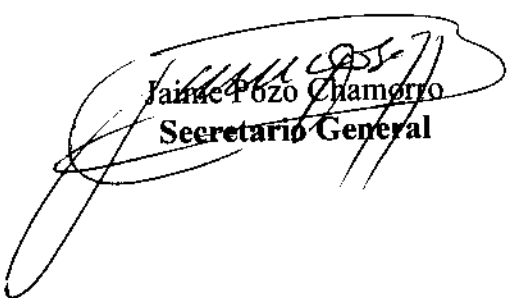
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 1311-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 11 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


**Jaime Páez Chamorro
Secretario General**

JPCh/LFJ