



Quito, D. M., 8 de noviembre del 2017

**SENTENCIA N.º 361-17-SEP-CC**

**CASO N.º 0994-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 11 de junio de 2013, el ingeniero Hugo Pérez Mena en calidad de contralor general del Estado subrogante, presentó, ante la Corte Constitucional, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por los jueces de la entonces existente Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 195-2009.

En cumplimiento de lo dispuesto en 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 secretario general de la Corte Constitucional, el 11 de junio 2013, certificó que, en referencia a la presente acción, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, María del Carmen Maldonado Sánchez y Antonio Gagliardo Loor, mediante auto de 23 de enero de 2014 a las 10:40, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 12 de febrero de 2014, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

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

Mediante 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, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

La jueza Marien Segura Reascos, mediante providencia dictada el 16 de agosto de 2017 a las 09:00, avocó conocimiento de la causa y ordenó se notifique con el contenido de la demanda presentada y la providencia en mención, a los legitimados activos, a efectos que, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda. Igualmente, ordenó la notificación al procurador general del Estado y al señor René Patricio Álvarez Carrión en calidad de tercero interesado.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por los jueces de la hoy extinta Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la cual, dicho Tribunal argumentó:

... **QUINTO.-** Esta Sala de Casación considera que la finalidad de la invocación de normas tiende a objetar que en la sentencia impugnada se haya “declarado nulo el acto impugnado, contenido en la Acción de Personal”; y, que se haya dispuesto “el reintegro del actor al cargo de Jefe Regional de la Unidad de Control de Obras”; según considerandos que se sostiene que el Contralor expidió el Acuerdo N° 021-CG, con el Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo “en uso de atribuciones no discutibles”; pero que este instrumento “de forma alguna puede encontrarse en contradicción con un cuerpo normativo de carácter legal y menos de jerarquía orgánica como es la LOSCCA”; lo cual ha llevado al organismo demandado a no presentar el informe de la Unidad de Recursos Humanos, previsto en el Art. 65 de la LOSCCA. **51.-** La Sala de instancia está en lo correcto cuando afirma que “no está en duda las atribuciones del señor Contralor (...) pero éstas no son absolutas en razón de lo dispuesto en la Ley”.





Orgánica de Servicio Civil (...) que contiene preceptos obligatorios, pero se contradice cuando dice: “La Ley Orgánica de la Contraloría (...) es parte de la legislación ecuatoriana desde su publicación en el Registro Oficial (...) 2002, en tanto que la LOSCCA lo es desde (...) 2003, por tanto el carácter prevalente sobre la primera de las citadas, no deja duda de ninguna naturaleza”, porque se trata de solucionar la contradicción que encuentra entre las dos leyes orgánicas, únicamente a base de dar prevalencia a la ley orgánica posterior sobre la orgánica anterior, ignorando aplicar el criterio de la especialidad, según el cual las normas especiales tienen prioridad sobre las normas generales que se refieren a la administración de todo el elemento humano que trabaja en el sector público, lo que se deduce de la regla universal de interpretación contenida en el Art. 12, en relación con el 7, del Código Civil.- 5.2.- La Sala considera que no existe el problema de la derogatoria expresa o tácita de una norma posterior a la regla anterior; pero el problema jurídico no se soluciona aplicando, como pretende el Contralor, el Art. 38 del Código Civil, que se refiere a la derogación tácita mencionada, porque hay que aceptar que las dos leyes estaban vigentes pero que una de ellas debía ser aplicada por su especialidad.- 5.3.- El Contralor tiene atribuciones para dictar y reformar el Reglamento Orgánico Funcional de la Institución a su cargo, y con plena autonomía puede establecer las funciones que le permitan cumplir sus atribuciones constitucionales y legales, así como establecer en ellos, o en otros actos normativos, todos los cargos o empleos que sean necesarios que estime del caso.- 5.4.- En cuanto a la designación, administración, manejo y remoción del personal que deba ocupar esos cargos o desempeñar esas funciones, la misma Ley Orgánica de la Contraloría le confiere amplias atribuciones, que derivan de que la propia Constitución le ha dado plena “autonomía administrativa, presupuestaria y financiera”, pero que no son limitadas, ni totalmente discrecionales, pues deben aplicarse las leyes especiales, vigentes en la República, que regulan diversos aspectos del citado manejo autónomo, sin que se considere que se está afectando su independencia administrativa ni que se le coloca bajo dependencia de ninguna de las entidades que controla y fiscaliza. 5.5.- La Ley Orgánica de la Contraloría prevalece sobre todas las demás leyes orgánicas o no, cuando se trate de la aplicación de las normas que se han emitido para que cumpla sus funciones y atribuciones, e incluso se considerará que prevalecen sobre las de aquella, cuando se trate de aspectos específicos regulados por ellas, como la administración o enajenación de bienes públicos, la contratación y ejecución de obras, etc.- 5.6.- La Sala no encuentra que en el fallo objetado se desconozcan, ignoren, malinterpreten o que se haya dejado de aplicar alguno de las normas invocadas. Lo que ocurre es que la sentencia incurre en la contradicción que la vuelve inejecutable, así: a) El actor, en su demanda, impugna y pide se declare “la nulidad de la Acción de Personal 611”; b) El Tribunal de instancia “acepta la demanda y declara nulo el acto impugnado contenido en la Acción de Personal”, pero no lo hace porque se haya incumplido alguna norma que determine los requisitos para la existencia y validez de ese acto administrativo, que lo vicie de nulidad absoluta e insanable, sino porque estima que para reformar el Reglamento Orgánico Funcional, por mandato prevaleciente de la LOSCCA, el Contralor debió requerir un

informe de un ente o unidad subordinado a él. En todo caso, la falta del informe es una ilegalidad cometida, pero de ninguna manera cumple los requisitos de especificidad y trascendencia para que se declare la nulidad de la Acción de Personal. Como consecuencia de la declaración de nulidad no se ordena que el actor regrese a trabajar en la Contraloría, en un cargo de igual jerarquía y remuneración que él tenía, sino que se dispone que retorne a cargo inexistente porque se extinguió con la expedición y vigencia del Reglamento Sustitutivo. Ahora bien, el Reglamento mencionado está vigente y esa calidad no puede alterarse en el presente juicio de plena jurídico o subjetivo.- 5.7.- El Art. 140 del vigente Código Orgánico de la Función Judicial dispone que “la jueza o el juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no podrá ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes”, en base a esta norma esta Sala de Casación aplica el derecho que tiene el actor para reclamar la ilegalidad de la Acción de Personal, aunque ha alegado erróneamente la nulidad de la misma, dejando en claro que no se ha ido más allá del petitorio ni se está fundando la decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes porque el hecho cierto que consta de autos es la supresión de su puesto y cesación de funciones del actor. Razones suficientes para aceptar los cargos.- Con la motivación que antecede, la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, casa la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, el 14 de enero de 2009, las 11H20; y, declara la ilegalidad de la Acción de Personal impugnada, ordenando que el actor regrese a trabajar en la Contraloría, en un cargo de igual jerarquía, remuneración y lugar de desempeño, que el que tenía; no ha lugar al pago de remuneraciones dejadas de percibir durante la cesantía, a no ser que transcurran más de treinta días desde la ejecutoria del fallo, sin su debida ejecución... (sic).

### **Argumentos planteados en la demanda**

El accionante señala que el Tribunal de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que dictó la sentencia objetada, avocó conocimiento de la causa en razón del recurso interpuesto por la Contraloría General del Estado.

Sostiene que dicho Tribunal debía absolver los cargos expuestos por el casacionista, consistentes en las alegadas violaciones a la ley; sin embargo, afirma que los jueces de casación, en razón de lo dispuesto en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, se habrían alejado del contexto y





contenido de lo alegado en el recurso de casación, puesto que “... realizan una serie de declaraciones que no le correspondían, atento a que asumieron competencia para conocer un recurso de casación y no una apelación o revisión de la sentencia...”.

Por tanto, a criterio del accionante, el Tribunal de Casación, al cambiar la pretensión del actor, declarando que el acto es ilegal y no nulo –tal como lo había declarado el Tribunal de Instancia– y al determinar que la sentencia objeto del recurso de casación es inejecutable, habría efectuado un análisis por fuera de los límites del recurso de casación e incurriría en un vicio de juzgamiento conocido como “*extra petita*”, lo cual, desencadenaría en una sentencia inmotivada.

En este contexto, afirma que:

La conclusión expuesta se aparta del contenido de la casación planteada por este organismo de control y en la forma prevista en la Ley de Casación. Es decir, una vez que fue admitido al trámite el recurso de casación, lo único que se debió haber resuelto la citada Sala, como ya quedó dicho, es si las causales expuestas por la Contraloría General del Estado tenían el debido fundamento y fueron correctamente planteadas. (sic)

De igual forma, el legitimado activo manifiesta que el Tribunal de Casación habría realizado en su sentencia un análisis ligero de la sentencia recurrida, sin llegar a desvanecer los argumentos expuestos por la Contraloría General del Estado, en especial, lo que respecta a la falta de aplicación del artículo 6 de la Ley N.º 2004-42 y de la disposición general de la Ley N.º 2006-44.

Por último sostiene que: “... al no haber analizado a profundidad los fundamentos del recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado y haber resuelto temas que no fueron planteados en dicho recurso, que ni siquiera fueron demandados por el actor, la Corte Nacional desconoce las normas que regulan el recurso extraordinario de casación...”.

## **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

El legitimado activo, en su demanda de acción extraordinaria de protección, identifica la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República. A consecuencia de dicha vulneración, considera soslayados los derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita y a la seguridad jurídica.

## **Pretensión**

El accionante solicita que la Corte Constitucional: 1) Declare que la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulnera los derechos constitucionales antes citados; 2) Declare la nulidad de la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; 3) Declare la nulidad de la resolución expedida por el Tribunal Distrital N.º 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca el 14 de enero de 2009 a las 11:20; 4) Declare legítima la acción de personal N.º 611 de 19 de diciembre de 2007 con la cual, se cesó en funciones al señor René Álvarez Carrión.

## **Informe presentado por la judicatura que dictó la decisión judicial impugnada**

En su informe, el doctor Pablo Tinajero Delgado y la abogada Cynthia Guerrero Mosquera, actuales jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, manifiestan que la sentencia impugnada:

... se encuentra debidamente motivada por los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento los jueces temporales que suscribieron dicha providencia, otorgadas por el numeral 1 del artículo 184 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.

### **Comparecencia del representante de la Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, sin emitir pronunciamiento de fondo, comparece y señala casilla constitucional para recibir futuras notificaciones que le correspondan.

## **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.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin tutelar los derechos de las personas que, por acción u omisión, hayan sido vulnerados por decisiones judiciales.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez 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, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

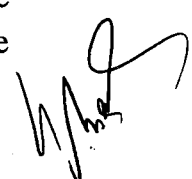
### **Determinación y resolución del problema jurídico**

A fin de formular el respectivo problema jurídico, esta Corte precisa que el accionante, en la demanda de acción extraordinaria de protección, alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y por su relación de interdependencia, los derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita y seguridad jurídica.

Por lo tanto, este Organismo, sistematizará el análisis del caso en concreto, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La sentencia dictada el 19 de abril de 2013, las 12:00, por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República?**

El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República. El mismo contempla una serie de garantías básicas que deben ser cumplidas por los operadores de justicia en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha señalado que:







El debido proceso es sin duda un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia; entre ellas la garantía de la motivación de la sentencia, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución<sup>1</sup>.

En este contexto, dentro de las garantías integrantes del derecho al debido proceso, consta la de motivación. Así, el artículo 76 antes referido, en el numeral 7 literal l), consagra:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)


7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

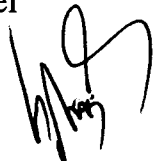
Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La Corte Constitucional, al desarrollar la garantía de motivación, ha precisado que esta:

... constituye un elemento básico en toda decisión judicial, cuya importancia radica en el hecho de dar a conocer a las personas los motivos por los cuales se expidió una decisión determinada. Sin embargo, es necesario indicar que la motivación no se limita en citar normas y resumir los antecedentes del caso, sino justificar por medio de un análisis lógico y coherente la resolución a la que concluyó.<sup>2</sup>

De igual forma, sobre la base del texto contenido en la disposición constitucional en referencia, esta Corte ha determinado que una resolución resulta debidamente motivada, en tanto cumpla, además de las condiciones estructurales derivadas del tenor literal de la norma constitucional, con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, los mismos que a partir de una lectura sistemática del

 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.  
Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 093-17-SEP-CC, caso N.º 1120-13-EP.



texto constitucional, se entienden como condiciones intrínsecas de la motivación<sup>3</sup>.

En tal sentido, a efectos de dar contestación al problema jurídico planteado, este Organismo –tal como ha procedido en aquellos casos en que se alega la vulneración de la garantía de motivación– analizará la sentencia objetada a la luz de los parámetros que integran el test de motivación, a saber: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

### **Razonabilidad**

Este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico, con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho. Esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP, señaló que razonabilidad es “... el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial”.

Dentro del parámetro de razonabilidad, en definitiva, se verifica si las fuentes del derecho en las que se funda la decisión, en sus distintas vertientes: ley, jurisprudencia, doctrina, etc., guardan la debida relación con la naturaleza de la acción materia de resolución. Tal como lo ha señalado este Organismo: “El parámetro de razonabilidad implica la enunciación por parte de los operadores de justicia de las fuentes normativas de distinto orden acordes con la naturaleza de la causa puesta a su conocimiento, con base en las cuales justifican su decisión”<sup>4</sup>.

Examinada la sentencia objetada, esta Corte advierte que el Tribunal de Casación, luego de precisar las disposiciones que el recurrente consideró infringidas y la causal sobre la cual sustentó el recurso, concluyó que no existió falta de aplicación de las disposiciones legales invocadas por el impugnante. Adicionalmente, decidió casar la sentencia en función de lo dispuesto en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función de Judicial<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 312-16-SEP-CC, caso N.º 0133-15-EP

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 303-16-SEP-CC, caso N.º 0306-14-EP.

<sup>5</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. “Art. 140.- OMISIONES SOBRE PUNTOS DE DERECHO.- La jueza o el juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no podrá ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes.





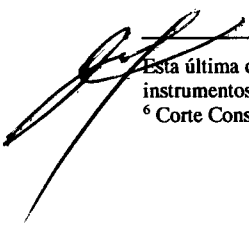
Ahora bien, es necesario considerar que no existe por parte de los jueces casacionales una referencia a las disposiciones relacionadas con el recurso de casación no penal en fase de resolución, que respalden la decisión del Tribunal en el sentido de casar de oficio la sentencia, pese a no haber advertido la violación de las disposiciones legales que acusó el casacionista. En el mismo sentido, tampoco existe la referencia a la causal o causales de casación que consideraron verificadas, ni a las normas legales supuestamente infringidas, en las que incurriría la sentencia de instancia, y en razón de lo cual, los referidos jueces sustentaron su decisión.

A criterio de esta Corte, la sola invocación del artículo 140 antes referido —que faculta a los jueces a aplicar el derecho aunque no haya sido invocado—, como fundamento en derecho para resolver casar de oficio una sentencia, dentro del recurso de casación en materias no penales, sin la precisión de las normas infraconstitucionales infringidas y la causal de casación expresamente señalada en la normativa legal, tal como lo realizó el Tribunal de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no brinda sustento alguno a la decisión de casar una sentencia.

En función de lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia objetada no cumple con el parámetro de razonabilidad, en razón que no existe una enunciación de las disposiciones jurídicas en las que la fundamentó en derecho la resolución.

### Lógica

El parámetro de lógica, como formante de la garantía de motivación, ha sido entendido como la coherencia y correspondencia entre las premisas planteadas y las conclusiones alcanzadas a través del fallo o resolución. Así las cosas, “El requisito de lógica establece que la decisión debe encontrarse estructurada a partir de premisas que guarden relación y coherencia entre sí y en relación con la decisión final que se adopte”<sup>6</sup>. En este sentido, esta magistratura, en sentencia N.º 290-16-SEP-CC, caso N.º 0196-11-EP, argumentó: “... que junto con la

 Esta última disposición no será aplicable cuando en esta forma se puedan vulnerar derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.”

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 036-16-SEP-CC2, caso N.º 1113-15-EP.



coherencia que debe existir entre las premisas y razonamientos con la conclusión final que adopte la autoridad jurisdiccional, se encuentra también la carga argumentativa con la que deben contar las afirmaciones y conclusiones realizadas por la autoridad”.

En definitiva, la condición lógica impone que la resolución guarde la respectiva coherencia y armonía entre las distintas partes de su texto, siendo que, lo que se dice en la parte expositiva, motiva y dispositiva, siga el respectivo hilo conductor, sustente y se corresponda con la decisión final a la que se arriba, lo cual, deberá justificarse a través de una sólida argumentación. Ello pues, como bien lo ha determinado este Organismo:

... toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión, todo lo contrario, como señala Gozáini, ‘(...) la fundamentación forma parte de la sentencia como un todo indisoluble, creador de argumentos para quienes encuentren justificadas sus razones, como para los que no encuentren satisfechas con ellas sus pretensiones’<sup>7</sup>.

Por lo tanto, al analizar el parámetro de lógica, compete a esta Corte determinar si las premisas construidas a lo largo del razonamiento judicial por parte del Tribunal de Casación, y que sustentan la decisión de casar la sentencia de instancia, tanto en su forma y contenido, siguen el respectivo hilo conductor; si guardan la respectiva armonía y coherencia entre sus postulados; y, si están construidas sobre la base de una sólida argumentación.

En este orden de ideas, a efectos de verificar el cumplimiento del parámetro de lógica en la sentencia objetada, esta Corte considera oportuno reiterar, sobre la base de los precedentes dictados por este máximo Organismo de administración de justicia constitucional, la naturaleza del recurso de casación en materias no penales y el objeto y alcance dentro de la fase de resolución del mismo; puesto que, tal como lo ha señalado este Organismo en sentencia N.º 079-17-SEP-CC, las sentencias dictadas dentro del recurso de casación en materias no penales, para resultar lógicas deben obedecer a los criterios de coherencia de la decisión correspondiente a dicho recurso, vertidos por esta Corte al analizar dicha fase

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0009-09-SIS-CC, caso N.º 0013-09-IS.



impugnativa, respecto a su naturaleza y alcance, puesto que “... son estos criterios en relación con la normativa específica de la Ley de Casación, una de las premisas mayores a ser contrastada con los hechos, para con ello, obtener la conclusión en el caso en concreto”<sup>8</sup>.

Así pues, esta Corte, en sentencia N.º 140-15-SEP-CC, caso N.º 0851-13-EP, señaló que el recurso de casación en materias no penales:

... tiene una naturaleza particular dentro del ordenamiento jurídico, en tanto, se constituye en un recurso extraordinario y excepcional **que puede ser activado únicamente en los casos previstos en la normativa correspondiente.**

El recurso de casación se encuentra sometido a los parámetros de la rigidez legal, lo cual se traduce en que tanto para su presentación como **para su sustanciación, las personas y las autoridades judiciales deben ceñirse a lo determinado en el marco normativo que en este caso, es la Ley de Casación y las diferentes normas que rigen cada materia sobre el cual se lo propone.** (Énfasis fuera del texto).

De igual forma, esta Corte ha precisado que una vez superada la fase de admisión del recurso de casación en materias no penales, corresponde al Tribunal respectivo –jueces nacionales– efectuar el respectivo control de legalidad de la resolución impugnada sobre la base de los cargos expuestos por el recurrente y previamente admitidos por el conjuez nacional<sup>9</sup>; razón por la cual, la decisión de aceptar o no el recurso interpuesto en estas materias, solo puede obedecer a un análisis, a partir del cual, los jueces determinen que existe o no las violaciones a la ley que se acusa por el recurrente y que hayan sido admitidas previamente.

En el caso *sub examine*, esta Corte constata que los jueces del Tribunal de Casación, en un primer momento del fallo, identificaron de manera concreta las disposiciones que el recurrente consideró infringidas; no obstante, en su desarrollo argumentativo, prescindieron de analizar cada una de estas disposiciones en relación con la causal de casación que se alegó; en tanto, reflexionaron que las violaciones a la ley acusadas guardarían relación con un único argumento. Expresamente señalan:

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 079-17-SEP-CC, caso N.º 0824-15-EP.

<sup>9</sup> Véase sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP; sentencia N.º 310-16-SEP-CC, caso N.º 2092-11-EP

Esta Sala de Casación considera que la finalidad de la invocación de normas tiende a objetar que en la sentencia impugnada se haya “declarado nulo el acto impugnado, contenido en la Acción de Personal”; y, que se haya dispuesto “el reintegro del actor al cargo de Jefe Regional de la Unidad de Control de Obras”; según considerandos que se sostiene que el Contralor expidió el Acuerdo N° 021-CG, con el Reglamento Orgánico Funcional Sustitutivo “en uso de atribuciones no discutibles”; pero que este instrumento “de forma alguna puede encontrarse en contradicción con un cuerpo normativo de carácter legal y menos de jerarquía orgánica como es la LOSCCA”; lo cual ha llevado al organismo demandado a no presentar el informe de la Unidad de Recursos Humanos, previsto en el Art. 65 de la LOSCCA.

A partir de esta premisa, los juzgadores analizaron que la decisión del Tribunal de Instancia sería correcta en el sentido que determinó que las atribuciones del contralor general del Estado no son absolutas en razón de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Civil; empero, no sería correcta cuando soluciona el conflicto de normas legales a partir de un criterio de temporalidad y no de especialidad. A partir de aquello, determinan que “La Sala no encuentra que en el fallo objetado se desconozcan, ignoren, malinterpreten o que se haya dejado de aplicar alguno de las normas invocadas...” (sic).

Al respecto, esta Corte, a la luz de los criterios jurídicos expuestos, considera que la coherencia lógica que demanda el carácter especial, extraordinario, taxativo y dispositivo del recurso de casación, obliga a que el Tribunal al momento de decidir, analice y resuelva, de manera diferenciada, cada una de las disposiciones que el recurrente considera soslayadas en relación con la causal y vicio que acusa –y que hayan sido admitidas previamente–. Aquello, a juicio de esta Corte, no puede ser sustituido a partir de la sola consideración que existe la exposición de un único argumento para justificar las distintas violaciones alegadas, tal como lo realizó el Tribunal en la sentencia que se impugna. Ello, puesto que el escenario de materialización de cada una de las causales de casación y vicios a la ley, tiene un ámbito de operación distinto, lo cual, hace necesario que los juzgadores dentro de su motivación, evidencien de manera particular las razones por las que consideran que no existe vulneración de las normas acusadas. Tal situación no ha sido desarrollada por el Tribunal de Casación en el caso en estudio.

En el mismo sentido, la Corte advierte que el Tribunal de Casación, pese a determinar que no existe la vulneración de disposiciones legales enunciadas en el



recurso, decide, exclusivamente sobre la base de lo dispuesto en el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, casar la sentencia impugnada. Este ejercicio, consistente en una suerte de casación de oficio en la que el Tribunal prescindió de la fundamentación del casacionista –la misma que fija los límites de actuación y resolución del Tribunal–, no obedeció al análisis y comprobación de la materialización de alguna de las causales de violación a la ley, previstas en la Ley de Casación. Tal consideración jurídica resulta indispensable a efectos de concluir con la decisión de casar la sentencia.

En este contexto, la decisión de casar la sentencia en el presente caso se sustenta en la consideración que la sentencia de instancia resultaría inejecutable. Así, los jueces casacionales señalaron que: “... Lo que ocurre es que la sentencia incurre en la contradicción que la vuelve inejecutable...”, por ya no existir la partida suprimida por la autoridad administrativa.

De manera que, la decisión adoptada en el caso *sub examine*, no obedece a la situación jurídica que debía resolverse dentro del recurso de casación; es decir, no es una consecuencia de la pretensión del casacionista en relación con la fundamentación expuesta por este para sustentar el recurso interpolado. Así, el Tribunal tomó la decisión de casar la sentencia a partir de la supuesta corrección de un error de derecho formulado por el actor al plantear la demanda, sin considerar que el actor, al no haber presentado recurso de casación, en lo que respecta a su pretensión, quedó satisfecho con la sentencia de instancia; y, por tal razón, consolidó su situación jurídica, la misma que podía ser modificada, únicamente, en razón de la aceptación de los cargos expuestos por el casacionista al fundamentar el recurso interpuesto.

En definitiva, esta Corte observa que los jueces casacionales concluyeron que la sentencia no incurrió en las violaciones a la ley acusadas; no obstante, adoptaron la decisión de casar la sentencia. Es así que la decisión adoptada no obedeció a la construcción y enlace armoniosos y argumentados de las respectivas premisas. Este hecho evidencia una contradicción entre la conclusión a la que arribó la judicatura y la decisión que adoptó.

Asimismo, esta Corte evidencia que, la decisión de casar la sentencia no estuvo precedida por consideración alguna que muestre las normas legales trasgredidas y la causal en la que se subsumirían tales vulneraciones ;ya que, la única fuente de derecho enunciada para fundar la decisión fue el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, y no una o más causales para casar la sentencia; y, los argumentos centrales para adoptar la decisión del Tribunal consistieron en el presunto carácter inejecutable de la sentencia impugnada y en un supuesto error de derecho del actor al plantear la demanda. Por esta razón, esta Corte considera que la sentencia incumple el parámetro de razonabilidad.

### **Comprensibilidad**

El elemento de comprensibilidad, conforme lo ha señalado esta Corte, implica la aptitud de la resolución para ser fácil y efectivamente comprendida. Es decir, este requisito se refiere a la obligación que tienen los jueces de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social que observa y aplica sus resoluciones, decisiones que se justifiquen en razonamientos expuestos de forma accesible, mediante el uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual del fallo<sup>10</sup>.

Con este requisito, en definitiva, la Constitución busca que las autoridades jurisdiccionales legitimen el ejercicio de su potestad de administrar justicia. Ello pues, si sus resoluciones son claras y fácilmente descifrables, no solo para las partes intervinientes sino para el auditorio social, la ciudadanía estará en la posibilidad de conocer su criterio, discutir, cuestionar o apoyar sus posturas; y, de este modo, controlar la sujeción de sus actuaciones al ordenamiento jurídico.

En el caso *sub judice*, el estándar de comprensibilidad no puede entenderse como plenamente cumplido, en tanto, más allá del lenguaje utilizado por el Tribunal de Casación en la formulación de las distintas oraciones; la contradicción entre las premisas; entre ellas y la conclusión; y, entre esta última y la decisión adoptada; impiden que el auditorio social conozca y comprenda sin dificultad, las razones que sustentan la resolución.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-14-SEP-CC, caso N.º 1141-11-EP.



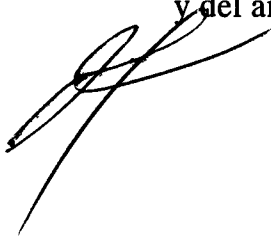
En función de las consideraciones jurídicas expuestas, esta magistratura determina que la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, en tanto, se incumple los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad desarrollados por esta Corte para considerar a una sentencia como motivada.

### **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 consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 19 de abril de 2013 a las 12:00, por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
  - 3.2. Disponer que los actuales jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resuelvan, el correspondiente recurso de casación presentado en la causa *sub examine*, en observancia de las garantías del debido proceso y del análisis realizado en la presente sentencia.



4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

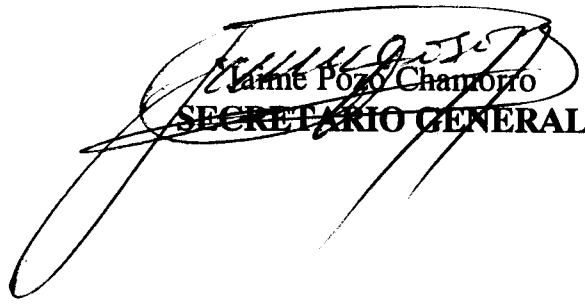


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Buitán Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 8 de noviembre del 2017. Lo certifico.



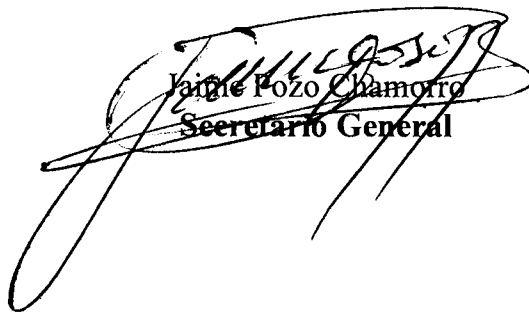
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 0994-13-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 viernes veinticuatro de noviembre del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

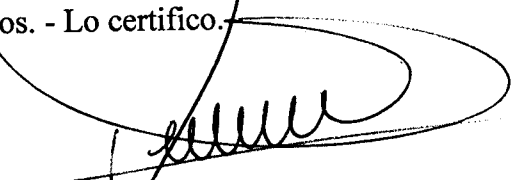
JPCh/AFM



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 0994-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de octubre del dos mil diecisiete, se notificó con copia certificada de la providencia de 26 de octubre del 2017, a los señores: contralor general del Estado en la casilla constitucional **009**, a través del correo electrónico: [contraloria.estado17@foroabogados.ec](mailto:contraloria.estado17@foroabogados.ec); procurador general del Estado en la casilla constitucional **018**; a René Patricio Álvarez Carrión en la casilla judicial **4292**, casilla constitucional **338**, a través de los correos electrónicos: [palvear@lexadvisorecuador.com](mailto:palvear@lexadvisorecuador.com); [palvear@uio.satnet.net](mailto:palvear@uio.satnet.net); [psjerves@hotmail.com](mailto:psjerves@hotmail.com); [psjerves@lexadvisorecuador.com](mailto:psjerves@lexadvisorecuador.com). Además, a los veintisiete días del mes de noviembre del dos mil diecisiete, a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio Nro. **6854-CCE-SG-NOT-2017**; conforme consta de los documentos adjuntos. - Lo certifico.

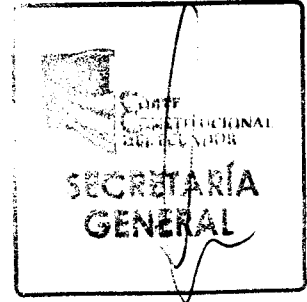
  
**Paul Prado Chiriboga  
Prosecretario General**

**PPCH/EJB**

**Jose Jara**

---

**De:** Jose Jara <jose.jara@cce.gob.ec>  
**Enviado el:** viernes, 24 de noviembre de 2017 15:02  
**Para:** 'contraloria.estado17@foroabogados.ec'  
**CC:** 'palvear@lexadvisorecuador.com'; 'palvear@uio.satnet.net'; 'psjerves@hotmail.com';  
'psjerves@lexadvisorecuador.com'  
**Asunto:** NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017, EMITIDA DENTRO  
DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN 0994-13-EP  
**Datos adjuntos:** 0994-13-EP - SENT.pdf





**GUÍA DE CASILLAS CONSTITUCIONALES No. 0648**

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA A CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PÚBLICOS	546	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018	0010-11-DC	SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017
		CONSEJO DE LA JUDICATURA	055		
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO	009	RENÉ PATRICIO ÁLVAREZ CARRIÓN	338	0994-13-EP	SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018				
ERNESTO REYES CRUZ, JUDITH ELENITA YAGUAL ORTIZ, FLERIDA REYES DEL PEZO Y OTROS, MIEMBROS DEL CABILDO DE LA COMUNA VALDIVIA	675,	COORDINADOR DE ASESORÍA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE TURISMO	253	1439-13-EP	SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017
	501,				
	413				
ANTONIO VICENTE GÓMEZ AGUIRRE, GERENTE GENERAL DE LA COMPAÑÍA MARFRAGATA S.A.	122,	DIRECTOR GENERAL TUTELAR DE DERECHOS Y A LA DIRECTORA DE DERECHOS COLECTIVOS, NATURALEZA Y AMBIENTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	024	1439-13-EP	SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017
	1026	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: (14) **CATORCE**

QUITO, D.M., 24 de noviembre del 2.017

*[Firma manuscrita]*  
Ernesto Jara Benavides  
**SECRETARÍA GENERAL**

**CORTE  
CONSTITUCIONAL**  
**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**

Fecha: 16/11  
Hora: 14:16  
Total Boletas: 14 Boletas



**GUÍA DE CASILLAS JUDICIALES No. 0740**

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
-----	----	RENÉ PATRICIO ÁLVAREZ CARRIÓN	4292	0994-13-EP	SENTENCIA DE 08 DE NOVIEMBRE DEL 2017
ERNESTO REYES CRUZ, JUDITH ELENITA YAGUAL ORTIZ, FLERIDA REYES DEL PEZO Y OTROS, MIEMBROS DEL CABILDO DE LA COMUNA VALDIVIA	276	DIRECTOR GENERAL TUTELAR DE DERECHOS Y A LA DIRECTORA DE DERECHOS COLECTIVOS, NATURALEZA Y AMBIENTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	998	1439-13-EP	SENTENCIA DE 14 DE NOVIEMBRE DEL 2017
		SERVICIO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS	909		

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

QUITO, D.M., 24 de noviembre del 2017

*[Firma manuscrita]*  
Ernesto Jara Benavides  
**SECRETARÍA GENERAL**

*[Sello rectangular]*  
Corte Constitucional del Ecuador  
SECRETARÍA GENERAL

*[Escritura manuscrita]*  
462016  
16420  
24 11 2017  
ASMC



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

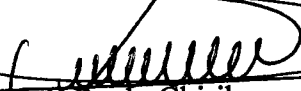
Quito D. M., 24 de noviembre del 2017  
Oficio Nro. 6854-CCE-SG-NOT-2017

Señores  
**JUECES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE  
LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**  
Ciudad. -

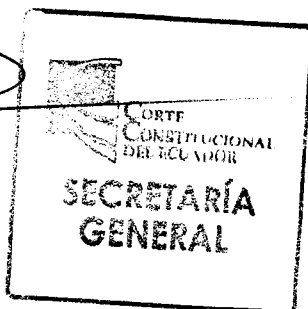
De mi consideración:


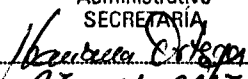
Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia de pleno de 08 de noviembre del 2017, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0994-13-EP, presentada por la Contraloría General del Estado. De igual manera, devuelvo el expediente original Nro. 195-2009, constante en 01 cuerpo con 45 fojas útiles de su instancia.

Atentamente,

  
**Paul Prado Chiriboga**  
**Prosecretario General**

Adjunto: lo indicado  
PPCH/EJB



	Sala de lo Contencioso Administrativo SECRETARÍA
	Recibido por: 
	Fecha: 27-11-2017
	Hora: 14:36
Quito Ecuador	