



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Guayaquil, 25 de julio de 2018

SENTENCIA N.º 270-18-SEP-CC

CASO N.º 1170-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 05 de julio de 2013, el ingeniero Hugo Pérez Mena, en calidad de contralor general del Estado subrogante, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 09 de mayo de 2013, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de plena jurisdicción o subjetivo, signado en casación con el N.º 329-2010. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 1170-13-EP.

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 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 587 de fecha 30 de noviembre de 2.011)...", el secretario general de la Corte Constitucional, el 05 de julio de 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 Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa, y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto de 21 de noviembre de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 19 de diciembre de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

El juez sustanciador, mediante providencia dictada el 22 de abril de 2014, avocó conocimiento de la causa y ordenó se notifique con el contenido de la demanda presentada y la providencia en mención a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin que, en el término de cinco días de la notificación, presenten el informe de descargo correspondiente. Asimismo, ordenó se haga conocer a la parte legitimada activa y a los terceros con interés sobre la emisión de la providencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 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.

El Pleno de la Corte Constitucional, mediante resolución N.º 004-2016-CCE de 8 de junio de 2016, designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 09 de mayo de 2013, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de plena jurisdicción o subjetivo, signado en casación con el N.º 329-2013. En dicha decisión, en lo principal, la Sala señaló lo siguiente:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Quito, a 09 de mayo de 2013; las 12h16
VISTOS: (...) **TERCERO:** El problema que debe resolver la Sala es determinar si SOLCA, siendo una entidad de derecho privado que recibe recursos del Presupuesto General del Estado, debe ser considerada como pública para efectos de la prohibición de pluriempleo en el sector público. **3.1.** El artículo 12 de la Ley Orgánica de Servicio





Civil y Carrera Administrativa establecía, en su primera parte, que “ningún ciudadano desempeñará al mismo tiempo más de un cargo público, sea que se encuentre ejerciendo alguna dignidad por votación popular o cualquier función pública”. Esta disposición, constante en el artículo 125 de la Constitución Política de 1998, estaba contenida también en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derogada por la LOSCCA, y que estuvo vigente cuando se produjo el presunto pluriempleo público, en su artículo 18, que señalaba en su parte pertinente que *nadie podrá desempeñar dos o más cargos públicos*”. **3.2.** La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, SOLCA, es una institución de derecho privado que recibe asignaciones del Presupuesto General del Estado para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos para los que fue creada. En virtud de esa asignación presupuestaria de recursos públicos, por mandato constitucional y por las propias disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, SOLCA está sometida a ese organismo estatal exclusivamente en el control, fiscalización y auditoría de los recursos públicos, de conformidad con el artículo 211 de la actual Constitución de la República, norma que replica lo que la Constitución Política de 1998 también disponía en su artículo 211. **3.3.** Sin embargo, esta asignación presupuestaria y el consiguiente control y vigilancia de la Contraloría General del Estado, no tiene el efecto de traspasar la naturaleza jurídica de la entidad que recibe los recursos. Si SOLCA es una persona jurídica de derecho privado, no por recibir recursos del Presupuesto General del Estado se transforma en una institución pública. **3.4.** Tampoco del proceso se ha evidenciado que la Contraloría General del Estado haya determinado con certeza que los fondos públicos recibidos por SOLCA hayan sido utilizados para el pago de la remuneración del demandante. En tal virtud, si el demandante, servidor público en la Universidad Técnica de Manabí, prestó sus servicios en SOLCA, no puede considerarse con esto que violó la prohibición de trabajar en más de una institución del sector público, como equivocadamente ha sido determinado por la Contraloría General del Estado y ha confirmado con la decisión judicial del Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, casa la sentencia y declara la ilegalidad de la Resolución No. 7658 de 6 de agosto de 2004.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante señala como antecedentes del caso, que la Contraloría General del Estado, determinó responsabilidad civil constante en la glosa N.º 11734-DIRES-D de 11 de abril de 2013, en contra del señor Julio César Villacreses Guillén, por cuanto en su calidad de jefe de comunicación de SOLCA, percibió 2 remuneraciones provenientes del desempeño de funciones simultáneas en dos

instituciones con el mismo horario de trabajo. En tal sentido, este último inició un juicio contencioso administrativo en contra de la Contraloría General del Estado, que indica, habría sido resuelto el 31 de marzo de 2009, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo, el cual declaró parcialmente con lugar la demanda.

Así mismo, el accionante señala que, ante el recurso de casación presentado por el actor de la demanda contenciosa, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia emitida el 09 de mayo de 2013, casó la sentencia y declaró la ilegalidad de la resolución emitida por la Contraloría General del Estado.

En esta línea, el legitimado activo manifiesta que el recurso de casación interpuesto se concretó en la causal primera del artículo 23 de la Ley de Casación, por la supuesta errónea interpretación de normas de derecho en la sentencia dictada por el tribunal, específicamente, los artículos 23, numeral 17 y 35 de la Constitución de 1998 y artículo 12 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Con estos antecedentes, el accionante manifiesta que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia avocó conocimiento del recurso de casación interpuesto. No obstante, el accionante considera que la resolución que resuelve el recurso en mención se remite a una supuesta ilegalidad del acto administrativo, pues indica, que a decir de los jueces de la sala, las disposiciones de la LOSCCA hacen referencia a entidades públicas; y a una supuesta falta de demostración del origen de los recursos.

En consecuencia, considera que la Sala dejó en indefensión a la Contraloría General del Estado, pues alega que en ningún momento el casacionista invocó el origen de los recursos utilizados para el pago de su remuneración, lo cual, a su criterio, conllevaría implícitamente a cuestionar la competencia del mentado organismo para auditar los recursos que utiliza SOLCA para el cumplimiento de su misión.





En esta línea, el accionante manifiesta:

Reitero que la aplicación de la referida Ley interpretativa, NUNCA FUE CUESTIONADA POR ACTOR EN EL RECURSO DE CASACIÓN, ergo, tampoco la Sala de la Corte de Casación podía haber sustentado su Resolución, induciendo a determinar una supuesta falta de competencia de la Contraloría General del Estado, cuando en el considerando TERCERO, realiza el análisis de la condición jurídica de SOLCA y en el numeral 3.4. se expone que: “... *Tampoco del proceso se ha evidenciado que la Contraloría General del Estado haya determinado con certeza que los fondos públicos recibidos por SOLCA hayan sido utilizados para el pago de la remuneración del demandante....*”

En este sentido, sostiene que la *litis* se trabó en razón de la observación que hizo la Contraloría en contra del actor por el ejercicio de dos cargos públicos en dos instituciones que brinda servicios públicos y ambos en un mismo horario, lo cual sostiene, no podía ser efectuado por el actor ni legal ni físicamente.

Además, sostiene que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ratificó la competencia de la Contraloría para auditar en base a la ley interpretativa a la Ley N.º 63, artículo 1, que establece la forma de administración de los núcleos de SOLCA, y la posibilidad de ser auditadas mediante auditorías especiales por los respectivos organismos de control conforme a la ley, por lo que considera que mal podría la Sala de la Corte Nacional de Justicia, asumir que ese era el sustento de la casación interpuesta.

Por otra parte, el accionante manifiesta que la Sala de lo Contencioso Administrativo se aleja del contexto y contenido de lo alegado en el recurso de casación y resuelve un tema que nunca fue observado. En consecuencia, agrega que:

Además, incurre en violación del principio constitucional y coloca a este organismo en indefensión al haber resuelto algo que no fue planteado en la casación, ni siquiera en la demanda, cuando de manera sorpresiva decide la ilegalidad, contrariando el objetivo del recurso de casación, que en innumerables ocasiones ha sido precisado. Esto es: ‘... *lo trascendental que implica el escrito en el cual se interpone un recurso de casación es inmenso, pues, el Tribunal de Casación está limitado por ella, por el principio dispositivo...*’.

A su vez, el accionante sostiene que no existe motivación en la resolución de casación, puesto que el actor limitó su exposición a que se resuelva respecto de la causal primera del artículo 3 de la ley de la materia, por supuesta errónea interpretación de normas de derecho que habrían sido infringidas por los señores Jueces del Tribunal Distrital en la sentencia recurrida, siendo estas los artículos 23, numeral 17 y 35 de la Constitución Política de 1998; y, el artículo 12 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Por tanto, indica que la Sala de la Corte Nacional de Justicia debió limitarse a analizar si para la expedición de la sentencia del Tribunal, infringió o violentó las disposiciones antes citadas, análisis que, a su criterio, en ningún momento se realizó.

Adicionalmente, el legitimado activo sostiene que el recurrente pretende convertir a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en jueces de instancia, lo cual resultaría improcedente a su criterio, puesto que si lo que pretendía el casacionista era alegar un supuesto error en la valoración de pruebas, la causal para la interposición del recurso era otra.

A su vez, el legitimado activo señala que la Sala tampoco realizó análisis alguno de las supuestas mal interpretaciones constitucionales aducidas en el escrito de casación, y más bien considera, la Sala por cuenta propia, realizó una errónea interpretación de la disposición del artículo 12 de la LOSCCA, asumiendo que ella se remite al concepto de entidad pública, pese a que su texto es claro y se refiere a cargo público. No obstante, considera que la Sala, saliéndose del contexto de la casación, realizó una serie de declaraciones que no le correspondían, toda vez que asumió la competencia para conocer un recurso de casación y no una apelación o revisión de la sentencia; además indica, que las exposiciones que realiza concluyen definitivamente en el cambio de la pretensión del actor –falta de competencia de la Contraloría-, pues recalca que a criterio de la Corte Nacional de Justicia, el organismo de control no ha demostrado el origen de los recursos.

Finalmente, alega que una vez que fue admitido a trámite el recurso de casación, lo único que se debía resolver, es si las causales expuestas por el actor tenían el debido fundamento y fueron correctamente planteadas.



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 la motivación, reconocido en el artículo 76, número 7, literal l) de la Constitución de la República. A consecuencia de dicha vulneración, considera afectado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la Norma Fundamental respectivamente.

Pretensión

El accionante solicita a los jueces de la Corte Constitucional lo siguiente:

1. Que la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, expedida el 9 de mayo del 2013, las 12h16, dentro del recurso de casación interpuesto y signado con No. 200-2010, ha violado derechos fundamentales obrantes en la Constitución y de los cuales se ha hecho una relatoría y argumentación sólida en la presente acción.
2. Conforme lo establece el nuevo paradigma constitucional, se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales violados sobre la base de las siguientes medidas:

1.1. Declarar nula y por ello sin efectos, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, expedida el 9 de mayo del 2013, las 12h16, dentro del recurso de casación signado con No. 200-2010.

1.2. Ratificar la validez de la Resolución expedida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 con sede en la ciudad de Portoviejo, de fecha 31 de marzo del 2009, a las 09h00.

Declarar legítima la Resolución No. 7658 de 6 de agosto de 2004, por el valor de 3 939,24 USD.

Informe de los jueces que emitieron la decisión judicial impugnada

Los jueces nacionales Álvaro Ojeda Hidalgo, Tatiana Pérez Valencia y Juan Montero Chávez, comparecen mediante escrito presentado el 30 de abril de 2014, y en lo principal señalan:

Que la resolución objeto de la acción extraordinaria de protección, ha sido dictada en estricto apego a la tutela judicial efectiva, debido proceso, respetando el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica; y que los argumentos fácticos y jurídicos constan en la misma, por lo que solicitan se considere como suficiente informe y se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el ingeniero Hugo Pérez Mena, en calidad de contralor general del Estado.

Intervención de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, sin emitir pronunciamiento de fondo, comparece señalando 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.

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

Los cargos formulados por los legitimados activos, en lo principal, están dirigidos a justificar la vulneración del debido proceso, en la garantía de la motivación, reconocida en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República. Por tanto, esta Corte Constitucional, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 09 de mayo de 2013, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, número 7, letra l) 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 que 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 de 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.¹

Dentro de las garantías integrantes del derecho al debido proceso, consta la de la motivación; así, el literal l del numeral 7 del artículo antes referido 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: (...)

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

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 042-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1830-13-EP, señaló respecto de la motivación en el ámbito jurisdiccional:

... es claro que el objeto substancial de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales es determinar las razones por las cuales se resuelve sobre pretensiones de las partes procesales, para de esta manera garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad, sino que en ella conste una interpretación y aplicación de normas del ordenamiento jurídico con sujeción a los preceptos y principios constitucionales.

De ahí que, la obligación constitucional que tienen las autoridades jurisdiccionales de motivar sus decisiones constituye una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, en tanto pone límites a posibles arbitrariedades, permitiendo de esta manera que sea efectivo el derecho de los ciudadanos a ser juzgados conforme a derecho, lo cual dota de credibilidad a las decisiones judiciales.

De esta manera, la motivación impone a los operadores de justicia el deber de expresar en las decisiones judiciales de forma coherente y lógica los motivos de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0538-11-EP.





hecho y de derecho que sustentan lo decidido, demostrando la pertinencia de la aplicación de las normas utilizadas y que la argumentación efectuada corresponde a los elementos fácticos y jurídicos del caso, a fin de evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas.

En este contexto, esta Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha identificado la existencia de tres requisitos mínimos a ser observados por los jueces a la hora de fundamentar sus decisiones, siendo estos:

- a) **Razonabilidad**, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción
- b) **Lógica**, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y,
- c) **Comprensibilidad**, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social.²

Una vez enunciados los requisitos que debe contener una decisión para ser considerada debidamente motivada, corresponde a esta Corte Constitucional verificar si los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia consideraron los mismos al momento de emitir la sentencia que se impugna en la presente acción.

Razonabilidad

Dentro del examen de razonabilidad en una decisión judicial se debe analizar que, en ella, la autoridad judicial enuncie las normas jurídicas contenidas en las diversas fuentes del derecho, y que las mismas guarden relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso que se resuelve.

En el examen del parámetro de razonabilidad, en definitiva, la Corte verifica si la decisión está precedida de la enunciación de las fuentes del derecho en las que se funda; y, si dichas fuentes guardan la debida relación con la naturaleza de la acción o recurso en el contexto del cual se dicta la resolución. En tal sentido, este Organismo ha señalado: “El parámetro de razonabilidad implica la enunciación

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-16-SEP-CC, caso N.º 0476-13-EP.

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”.³

En esta línea, se advierte que los jueces de la Sala inician refiriéndose a los antecedentes del caso, y por tanto citan la normativa en la que se fundamentó el recurso de casación presentado por el señor Julio César Villacreses Guillén, respecto a lo cual señalan: “Fundamenta su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegando errónea interpretación de los artículos 23.17 y 35 de la Constitución Política de 1998; y, 12 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

Sobre esta base, se observa que los jueces casacionales empiezan por fijar su competencia para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación.

A continuación, los jueces de la Sala refieren a la normativa en la que se fundamentó la sentencia recurrida en el recurso de casación, citan el artículo 211 de la Constitución Política de 1998, que establece el control de la Contraloría General del Estado sobre entidades del derecho privado.

Posteriormente, citan el artículo 12 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como el artículo 125 de la Constitución Política de 1998, contenido a su vez, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que se refieren al pluriempleo.

De lo anotado, se puede colegir que los jueces nacionales, por una parte, establecen su competencia para resolver el recurso de casación interpuesto, así como especifican las causales esgrimidas por los casacionistas con base en las fuentes normativas que guardan relación con la naturaleza del recurso de casación en su fase de resolución. Por tanto, este Organismo concluye que la

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 303-16-SEP-CC, caso N.º 0306-14-EP.



decisión impugnada cumplió con el requisito de razonabilidad, como parte de la garantía de la motivación.

Lógica

Este segundo parámetro de la motivación, implica la coherencia que debe existir en una resolución, entre las premisas que la componen, las conclusiones a las que se llega y entre éstas con la resolución final.

Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado:

... comprende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que se llega; así como, entre todas ellas y la decisión que se adopta (...) Sumado a ello, es importante resaltar que el parámetro en mención no se agota, únicamente en la coherencia que debe existir entre premisas, sino que también se complementa con el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa requerido por el derecho para adoptar la decisión de la que se trate.⁴

... supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)⁵.

Con base en lo expuesto, esta Corte considera pertinente, previo a verificar el cumplimiento de este requisito, indicar que en el presente caso, el legitimado activo impugna una sentencia de casación en la cual correspondía a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, analizar la procedencia del recurso; al encontrarse en la fase de resolución, en la cual se tiene como universo de análisis, verificar si la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo incurrió o no en los cargos alegados por el casacionista.

⁴Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 042-17-SEP-CC, caso N.º 1830-13-EP; sentencia N.º 358-16-SEP-CC, caso N.º 1042-15-EP.

⁵Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

Por tanto, los jueces nacionales deben ceñirse a lo señalado por la persona que presenta el recurso con relación a la decisión judicial impugnada. Al respecto, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 167-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1644-11-EP, determinó:

... en la resolución del recurso de casación el universo de análisis se circunscribe a la decisión judicial contra la cual se lo propone, así como también lo dicho por las partes procesales en atención al principio dispositivo. Es decir, los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben efectuar una contrastación entre cada uno de los argumentos que sustentan el recurso con la sentencia a ser analizada, determinando si en efecto existió o no violación a la ley, ya sea por su falta de aplicación o inobservancia.

A su vez, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 100-15-SEP-CC, estableció que:

Es preciso señalar que en la fase de resolución del recurso de casación, le corresponde al órgano casacional analizar el recurso en función del contenido del escrito por medio del cual se lo formula en correlación con la sentencia contra la cual se recurre, a efectos de que el recurso cumpla su función de efectuar un análisis de legalidad de las decisiones judiciales, y no se extralimite del ámbito de análisis hacia otros que corresponden a otras instancias judiciales.⁶

En esta línea, los jueces nacionales –en la fase de resolución–, tienen como universo de análisis la verificación de la transgresión jurídica en la decisión judicial contra la cual se presenta el recurso. Por tanto, deben ceñirse a lo señalado por la persona que presenta el recurso con relación a la decisión judicial impugnada, ya que esto constituye el universo en el que su decisión debe gravitar.

Así las cosas, esta Corte analizará la sentencia impugnada a fin de verificar si la misma muestra la debida coherencia entre las premisas utilizadas, la conclusión a la que arriba y la resolución a la que llega, respetando el ámbito de análisis que corresponde en la fase de resolución, tal como se indicó en párrafos precedentes.

En esta línea, se advierte que los jueces de la Sala inician su exposición refiriendo a los antecedentes del caso, por lo que señalan:

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-15-SEP-CC, caso N.º 0452-13-EP.



El señor Julio César Villacreses Guillén, dentro del término legal, interpone recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 31 de marzo de 2009 por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Portoviejo, que declaró parcialmente con lugar su demanda incoada en contra de la Contraloría General del Estado para impugnar la Resolución No. 7658 de 6 de agosto de 2004 que confirma la responsabilidad civil determinada en su contra.

Además, refieren a la fundamentación esgrimida por el casacionista al interponer el recurso de casación, y señalan al respecto:

Fundamenta su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegando errónea interpretación de los artículos 23, 17 y 35 de la Constitución Política de 1998; y, el 12 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En lo principal, el recurrente sostiene que el Tribunal de instancia, a pesar de reconocer que SOLCA es una entidad del derecho privado, ha concluido que se violentó el artículo 12 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que prohibía el pluriempleo en el sector público; cuando en realidad las labores las realizó la Universidad Técnica de Manabí, institución pública, y en SOLCA, entidad privada...

A continuación, en el considerando primero, la Sala establece su competencia para conocer y resolver el recurso de casación interpuesto.

En el considerando segundo, se refieren a la resolución del Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo, en la que resuelve declarar parcialmente con lugar la demanda, desvaneciendo únicamente la cantidad de US\$ 125,65 y confirmando la glosa establecida por la Contraloría General del Estado por US\$ 3.939,24. En tal sentido, se refiere a la norma en la que se fundamentó el Tribunal al momento de resolver, siendo esta el artículo 211 de la Constitución Política de 1998, que establece el control de la Contraloría sobre las entidades de derecho privado.

Posterior a esto, en el considerando tercero, la Sala identifica como problema a resolver, si SOLCA, siendo una entidad de derecho privado que percibe recursos del presupuesto general del Estado, debe ser considerada como pública para efectos de la prohibición de pluriempleo en el sector público.

En este sentido, se refiere al artículo 12 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que en su primera parte señala: “ningún ciudadano desempeñará al mismo tiempo más de un cargo público...”; así mismo, acude al artículo 125 de la Constitución Política de 1998, que se refiere al pluriempleo.

Continuando con el análisis señala:

3.2. La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, SOLCA, es una institución de derecho privado que recibe asignaciones del Presupuesto General del Estado para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos para los que fue creada. En virtud de esa asignación presupuestaria de recursos públicos, por mandato constitucional y por las propias disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, SOLCA está sometida a ese organismo estatal exclusivamente en el control, fiscalización y auditoría de los recursos públicos, de conformidad con el artículo 211 de la actual Constitución de la República, norma que replica lo que la Constitución Política de 1998 también disponía en su artículo 211. **3.3.** Sin embargo, esta asignación presupuestaria y el consiguiente control y vigilancia de la Contraloría General del Estado, no tiene el efecto de traspasar la naturaleza jurídica de la entidad que recibe los recursos. Si SOLCA es una persona jurídica de derecho privado, no por recibir recursos del Presupuesto General del Estado se transforma en una institución pública. **3.4.** Tampoco del proceso se ha evidenciado que la Contraloría General del Estado haya determinado con certeza que los fondos públicos recibidos por SOLCA hayan sido utilizados para el pago de la remuneración del demandante ...

En tal virtud, los jueces nacionales consideran que si el demandante, servidor público en la Universidad Técnica de Manabí, prestó sus servicios en SOLCA, no puede considerarse con esto que violó la prohibición de trabajar en más de una institución del sector público, como considera que equivocadamente ha sido determinado por la Contraloría General del Estado, por lo que resuelven casar la sentencia y declarar la ilegalidad de la Resolución N.º 7658 de 6 de agosto de 2004.

De la revisión de la decisión impugnada, se desprende que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, pretenden resolver, si SOLCA, siendo una entidad de derecho privado que percibe recursos del presupuesto general del Estado, debe ser considerada como pública para efectos de la prohibición de pluriempleo en el sector público; y en este sentido plantean como premisa las normas en las que el casacionista





fundamenta el recurso de casación, no obstante, del contenido del fallo, no se evidencia que los juzgadores hayan emitido pronunciamiento alguno respecto a si existió o no los cargos alegados por el casacionista, puesto que, aun cuando en el numeral 3.1., refieren al contenido del artículo 12 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, tampoco concluyen que haya existido una errónea interpretación de dicha norma, conforme al cargo planteado por el casacionista.

Por tanto, esta Corte Constitucional evidencia la falta de coherencia entre las premisas normativas en las que se fundamenta el recurso de casación y la argumentación que realizan los jueces de la Sala, toda vez que al realizar un análisis incompleto, no permite a los jueces llegar a una conclusión coherente.

Así las cosas, se evidencia que la Sala de la Corte Nacional de Justicia, desnaturalizó el recurso de casación, en tanto no han otorgado una respuesta lógica y coherente con relación a los argumentos del casacionista y la sentencia recurrida en el recurso de casación, siendo que las normas enunciadas requerían el examen de los méritos del recurso, respecto a lo cual la sala no emite conclusión alguna con respecto a la fundamentación del recurrente.

En conclusión, la decisión impugnada incumple el requisito de lógica, el cual encuentra como sus elementos esenciales el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa que deben emplear las autoridades jurisdiccionales en sus razonamientos, así como también la existencia de una debida coherencia entre premisas y de éstas con la conclusión final, ya que la sentencia impugnada no establece la debida conexión entre las normas enunciadas y el universo ontológico de su decisión, conformado por el contenido de la sentencia impugnada.

Comprensibilidad

Finalmente, en lo que se refiere a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar

determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En el presente caso, si bien podemos decir que la sentencia analizada fue redactada en un lenguaje claro y de fácil entendimiento, la misma carece de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron a los jueces de la Sala a decidir sobre el caso concreto, por lo cual incumple el requisito de comprensibilidad.

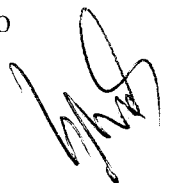
En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al no encontrarse cumplidos los requisitos de lógica y comprensibilidad, la sentencia analizada no cumple con la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 09 de mayo de 2013, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio





contencioso administrativo, signado en casación con el N.º 200-2010.

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

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



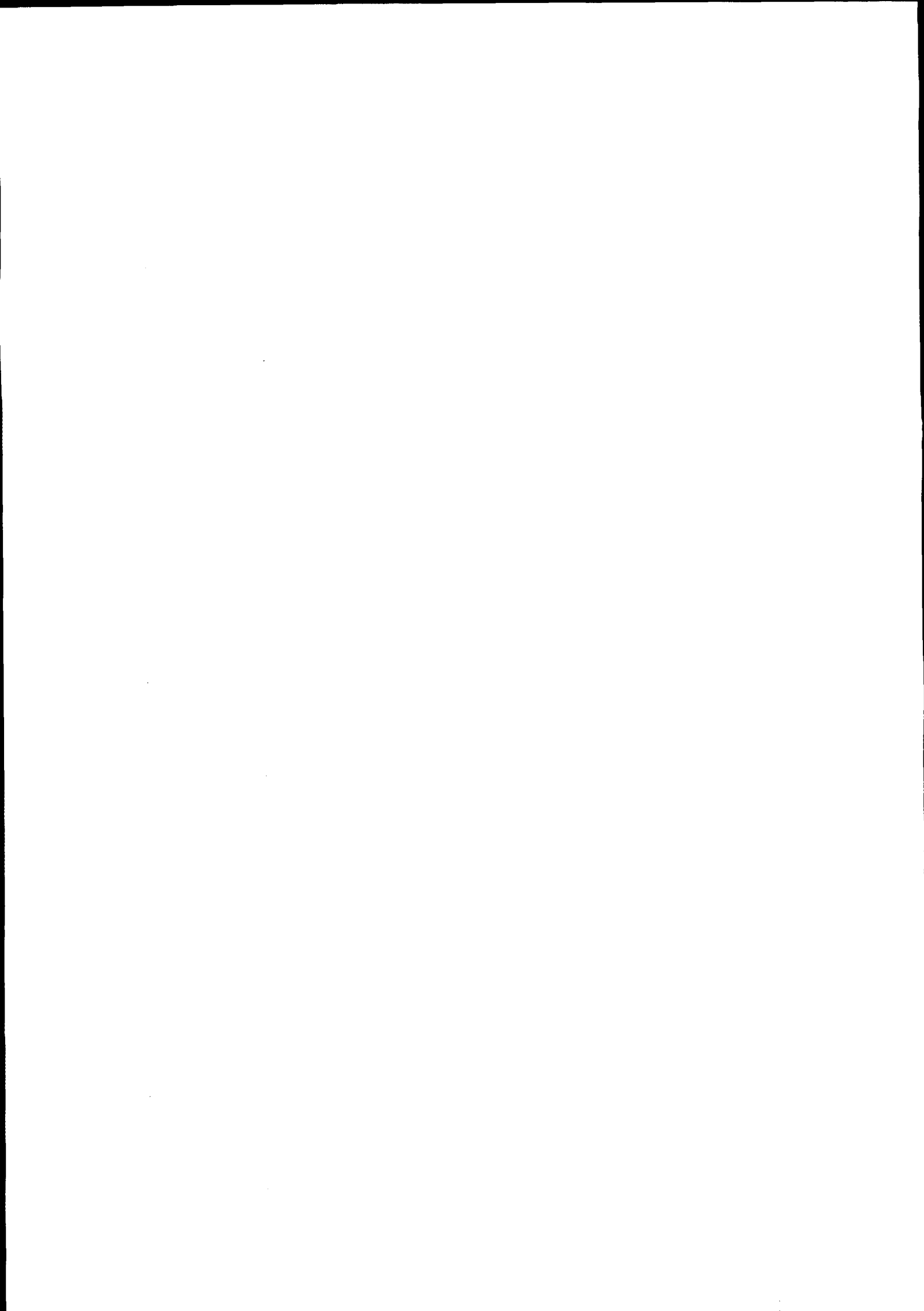
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 25 de julio del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm

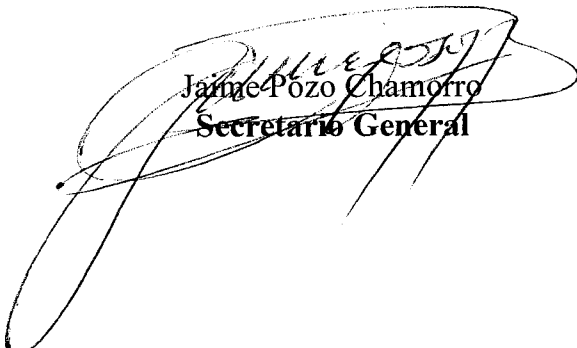




**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 1170-13-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 miércoles 15 de agosto del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


**Jaime Pozo Chamorro
Secretario General**

JPCh/LFJ