

Quito, D.M., 30 de marzo de 2022

**CASO No. 540-17-EP**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA No. 540-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y en la de recurrir el fallo, en un auto que inadmitió un recurso de casación, dentro de un juicio contencioso administrativo.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 8 de abril de 2010, Francisco Baquerizo Freile, gerente general de la compañía DATAMILLENIUM S.A., presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo contra el Consejo Nacional Electoral (antes Tribunal Supremo Electoral), la Procuraduría General del Estado y la compañía Aseguradora del Sur C.A., por la resolución del Tribunal Supremo Electoral que terminó unilateralmente el contrato suscrito con la compañía DATAMILLENIUM S.A y dispuso la ejecución de garantías<sup>1</sup>.
2. El 7 de julio de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil aceptó parcialmente la demanda, dejó sin efecto la resolución del Tribunal Supremo Electoral y dispuso que se cancelen los valores pendientes del contrato<sup>2</sup>. La compañía Aseguradora del Sur C.A. presentó un pedido de ampliación y aclaración, y el Consejo Nacional Electoral interpuso recurso de casación.
3. El 29 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil negó la solicitud de ampliación y aclaración.
4. El 23 de diciembre de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación<sup>3</sup>. Contra este auto, el Consejo Nacional Electoral formuló una petición de aclaración y ampliación.

<sup>1</sup> El Tribunal Supremo Electoral, con resolución PLE-TSE-4-4-9-2008 de 4 de septiembre de 2008, resolvió declarar terminado unilateralmente el contrato de 14 de septiembre de 2007 para el monitoreo y pautaje de la publicidad electoral de los sujetos políticos que participen para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente 2007, por la suma de USD 401.000,00 más IVA. Se dispuso la ejecución de las pólizas de garantía No. 244447 de USD 20.050,00 y No. 216600 de USD 120.500,00, de fiel cumplimiento y buen uso del anticipo del contrato suscrito, emitidos por la compañía Aseguradora del Sur C.A., por pedido y cuenta de la compañía DATAMILLENIUM S.A.

<sup>2</sup> Juicio contencioso administrativo No.09801-2010-0705.

<sup>3</sup> En casación, el proceso fue signado con el No. 17741-2016-1105.

5. El 1 de febrero de 2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia negó la petición de ampliación y aclaración.
6. El 1 de marzo de 2017, Juan Pablo Pozo Bahamonde, expresidente del Consejo Nacional Electoral (“la entidad accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 23 de diciembre de 2016.
7. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 31 de mayo de 2017, el caso fue sorteado a la exjueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento el 6 de marzo de 2018 y convocó a audiencia a las partes el 25 de junio de 2018.
9. El 3 de julio de 2018, se realizó la audiencia pública a la que comparecieron el procurador de la entidad accionante, la Procuraduría General del Estado, así como Francisco Baquerizo Freile, representante de la compañía DATAMILLENIUM S.A. No asistió la autoridad judicial accionada.
10. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al exjuez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de febrero de 2022 y dispuso que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“la Sala”) presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.
12. La Sala no presentó su informe motivado.

## **II. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Pretensión y sus fundamentos**

14. La entidad accionante solicita que se acepte su demanda, porque señala que se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la defensa en la garantía a recurrir el fallo, además del derecho a la seguridad jurídica.

15. Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes cargos en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 23 de diciembre de 2016:
- 15.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, recalca que la Sala realizó un análisis ínfimo, sin motivación *“para concluir que el recurso interpuesto no reúne los requisitos puntualizados en el Art. 6 de la Ley de Casación específicamente el numeral 4”*. Agregó que se *“realizó una valoración parcial, subjetiva y personal de mis fundamentos de hecho y de derecho”*. Además, señaló que: *“no se toma en consideración ni se resuelven mis excepciones antes referidas, las mismas que tampoco han sido analizadas al momento de inadmitir el recurso de CASACIÓN (sic). Toda esta argumentación jurídica se encuentra detallada en mi escrito de casación que el Conjuez no vio o no quiso valorar al momento de dictar su Auto Resolutorio definitivo de Inadmisión (sic) [...]”*<sup>4</sup>
- 15.2. Sobre el derecho a recurrir el fallo, indica que inadmitir el recurso de casación *“no permite que el órgano jurisdiccional superior (...) conozca la causa y corrija los errores de derechos contraídos en la sentencia (...)”*.
- 15.3. Sobre la seguridad jurídica, afirma que pese a existir normas jurídicas previas, claras y públicas, la Sala no aplicó los preceptos constitucionales básicos para decidir sobre la admisión del recurso, por lo que quedó en indefensión.
16. En la audiencia pública, la entidad accionante ratificó lo escrito en la demanda y la Procuraduría General del Estado respaldó la acción presentada. Mientras que el abogado de DATAMILLENIUM S.A., tercero interesado, solicitó que la demanda sea desestimada, porque la Sala obró según la norma pertinente.
17. Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales en su dimensión procesal,<sup>5</sup> se deje sin efecto el auto impugnado y se disponga continuar con el trámite previsto por la ley para que el recurso de casación presentado sea resuelto por la Sala competente.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Recurso de casación interpuesto por el Consejo Nacional Electoral contra la resolución de 7 de julio de 2016, del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

<sup>5</sup> La acción extraordinaria de protección fue presentada por el expresidente del Consejo Nacional Electoral, alegó la vulneración de los derechos de protección en su dimensión procesal, por lo que, la entidad tiene legitimación activa, según la sentencia No. 838-12-EP/19, párr. 24.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

19. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).<sup>7</sup>
20. De esta manera, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, la argumentación de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda, permite plantear problemas jurídicos para analizar la vulneración de los derechos invocados.
21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.1 *supra*, por eficiencia y economía procesal, se direccionará el análisis sobre la violación a la tutela judicial efectiva a la garantía de la motivación,<sup>8</sup> a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no haberse analizado suficientemente los argumentos de su recurso de casación?**
22. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 15.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a recurrir el fallo, al haberse inadmitido el recurso de casación?**
23. El cargo mencionado en el párrafo 15.3 *supra*, no permite plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable, porque la entidad accionante refirió de forma general que la Sala no aplicó los preceptos constitucionales básicos, sin esgrimir algún tipo de alegación concreta.<sup>9</sup>

## V. Resolución de los problemas jurídicos

### A. **¿Vulneró, el auto impugnado, la garantía de motivación al no haberse analizado suficientemente los argumentos de su recurso de casación?**

24. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7 literal 1, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o 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 (...)”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

25. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencia.<sup>10</sup>
26. La entidad accionante alegó la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque consideró que la Sala realizó un análisis ínfimo, subjetivo, sin sustento, sobre la argumentación expuesta en su recurso de casación. Esto se refiere a la deficiencia de motivación por apariencia.
27. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es *aparente* cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencia,<sup>11</sup> figura la *incongruencia*, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (*incongruencia frente a las partes*), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).
28. El auto de inadmisión del recurso de casación contiene cuatro considerandos. En los dos primeros, se estableció la competencia del congreso de la Sala y que el recurso se presentó dentro del término legal. En el tercero, se identificó la causal legal alegada para interponerlo<sup>12</sup> y se citaron los argumentos de la entidad accionante. En el cuarto, el congreso de la Sala consideró los argumentos y determinó que:
- “(…) los yerros de casación son sumamente claros y específicos, y al señalar que en el presente caso existe una errónea interpretación de la norma que significa que el Juez aplica una norma pertinente al caso, más le da un sentido o alcance que el legislador no le dio al momento de forjarla; sin embargo el recurrente se limita a señalar que la sentencia no se sustenta en ninguna norma y que por tanto se ha realizado una errónea interpretación, no obstante no llega a determinar en forma alguna la manera en la que se incurre en este vicio, toda vez que el recurrente se limita a enunciar la existencia de este vicio sin llegar a fundamentar la forma en que se produjo y el sentido y alcance errado en que incurrió el Tribunal, por tanto, al no especificar qué es lo que pretende alegar el recurrente, no puede prosperar su alegación.”<sup>13</sup>*
29. Se evidencia que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación, en la que, según la Ley de Casación (aplicable al caso),

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 65 y 66.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71, la Corte ha “*identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad*”.

<sup>12</sup> La entidad accionante invocó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, relacionada con la errónea interpretación de normas contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Código de Procedimiento Civil.

<sup>13</sup> Auto de inadmisión de recurso de casación, de 23 de diciembre de 2016, dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

únicamente es posible examinar los requisitos formales para su presentación<sup>14</sup>. La Sala examinó los argumentos de la entidad accionante y determinó de manera explícita que se incumplió el requisito establecido en el artículo 6, numeral 4, de la Ley de Casación y calificó su inadmisión.

30. Por lo tanto, el auto impugnado es congruente frente a las partes, porque la Sala analizó los argumentos relevantes del recurso de casación y estableció el incumplimiento del requisito formal que exige *“los fundamentos en que se apoya el recurso”*<sup>15</sup>. No procedía un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones como lo alegó la entidad accionante.
31. En consecuencia, el auto impugnado no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**B. ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a recurrir el fallo, al haberse inadmitido el recurso de casación?**

32. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal m, establece el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos del accionante.
33. El derecho a recurrir no comporta la obligación de admisibilidad inmediata de todos los recursos interpuestos por los justiciables, sino que éstos sean conocidos y resueltos motivadamente por el propio juez *ad quo* o el juzgador *ad quem*. El ejercicio del derecho a recurrir el fallo está sujeto a la correcta interposición del mismo, esto es, a su presentación oportuna y al cumplimiento de los requisitos que la ley exige.<sup>16</sup>
34. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a recurrir el fallo únicamente porque la Sala inadmitió su recurso de casación. La Corte ha señalado que la inadmisión de un recurso por la inobservancia de los requisitos legales para su interposición no constituye *per se* una vulneración al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo<sup>17</sup>.
35. En el caso, como se señaló en los párrafos 28 y 29, la Sala inadmitió el recurso de casación por la falta del recurrente de fundamentar adecuadamente su recurso conforme la Ley de Casación, lo que no constituye por sí misma una vulneración de derechos por parte de las autoridades judiciales.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 923-13-EP/19, párr. 36: *“debido a la formalidad de la casación, es necesario que los recursos de casación planteados cumplan con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada.”*

<sup>15</sup> Ley de Casación, artículo 6 numeral 4.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 49.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 2004-13-EP/19, párr. 50.

36. En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo.

## **VI. 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 resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 540-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 30 de marzo de 2022.- Lo certifico.

Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**