

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 579-18-EP

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

SENTENCIA 579-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional declara vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos en el auto de 18 de enero de 2018, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación en una acción subjetiva que fue archivada por no haberse subsanado una excepción previa.

1. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 28 de diciembre de 2016, Enma Rosana Palacios Barriga, presidenta de la Unión Nacional de Educadores U.N.E. presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción demandando la nulidad de las resoluciones MINEDUC-SEDMQ-2016-0498; MINEDUC-VGE-2016-00101-R y MINEDUC-VGE-2016-00102-R emitidas por el Ministerio de Educación.¹ El proceso fue signado con el número. 17811-2016-01869.
2. Mediante auto de 11 de mayo de 2017, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito convocaron a audiencia preliminar para el día 30 de agosto de 2017.
3. En tal fecha, se llevó a cabo dicha diligencia en donde se resolvió sobre las excepciones previas presentadas por el Ministerio de Educación. Se negaron las excepciones de indebida acumulación de pretensiones, la de nulidad procesal e indebida conformación de la litis consorcio pasiva, así como la de error en la forma de proponer la demanda.

¹ Resoluciones relacionadas con el procedimiento administrativo de disolución y liquidación de la Unión Nacional de Educadores. Según la demandante, el 29 de noviembre de 2013 se realizó el proceso electoral para renovar la directiva nacional y directivas provinciales de la UNE para el periodo 2013-2016, en el cual ella resultó triunfadora como presidenta. Una vez proclamados los resultados, luego de posesionada la directiva nacional se solicitó el registro o inscripción de la directiva nacional ante el Ministerio de Educación el 23 de diciembre de 2013. El prenombrado Ministerio, por incumplimiento de requisitos para la inscripción establecidos en la normativa pertinente, resolvió la disolución de la UNE, retirándole la personería jurídica.

4. En cuanto a la excepción de ilegitimidad de personería activa y falta de capacidad para comparecer a nombre y en representación de la Unión Nacional de Educadores, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito consideraron que: “[...] si bien consta su nombramiento de presidenta de la ex UNE fojas 2, no consta de autos la inscripción del mismo en el Ministerio de Educación, tal como lo ordenan las normas correspondientes sin dicho requisito el nombramiento no es eficaz a efectos de conferir la representación legal de la UNE que requiere para comparecer a juicio [...]”. Por lo cual, se determinó que Enma Rosana Palacios Barriga carece de capacidad para comparecer a nombre y en representación de la Unión Nacional de Educadores, en consonancia con el artículo 33 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que se aceptó dicha excepción, y, de acuerdo al artículo 295.3 del precitado cuerpo normativo, se concedió un término de diez días para subsanar el defecto. Con fecha 12 de septiembre de 2017, Enma Rosana Palacios Barriga presentó un escrito con sus argumentos de descargo.

5. Mediante auto de 20 de septiembre de 2017, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito consideraron y resolvieron:

[...] en el artículo 20 del mismo Estatuto que la actora invoca (fojas 183 del proceso) se establece que “Los Miembros del Comité Ejecutivo Nacional durarán tres años en sus funciones y podrán ser reelectos por una sola vez en la misma u otra dignidad con excepción del Presidente Nacional (...)”, por lo que dentro de los tres años desde que fueron elegidos, el primer(a), segundo(a), o tercer(a) vicepresidente en forma sucesiva, puede subrogar al Presidente. De conformidad con el Registro de la Directiva de la Unión Nacional de Educadores de fecha 25 de abril de 2011 aportado por la actora, consta la nómina de la Directiva Nacional de la UNE de acuerdo con la elección proclamada el 14 de diciembre de 2010; en caso de subrogación del Presidente por parte del segundo(a) vicepresidente(a), dicha subrogación es eficaz dentro de los tres años subsiguientes, debiendo posteriormente la organización proceder a una nueva elección o reelección y registro de su Directiva, procedimiento que no ha culminado en forma regular según lo dictaminado en su negativa de inscripción de la Directiva emitida por el Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación (fojas 152) el 12 de mayo de 2014, con posterioridad a la pérdida de vigencia de la Directiva elegida el 14 de diciembre de 2010. En caso de subrogación de la presidencia por parte de Enma Rosana Palacios Barriga en su calidad de segunda vicepresidenta según elecciones proclamadas el 14 de diciembre de 2010, su calidad de Presidenta subrogante y representante legal de la UNE había cesado (por vencimiento de su período de segunda vicepresidenta) con anterioridad a la emisión de la Resolución No. MINEDUC-SEDMQ-2016-0498 de 18 de agosto de 2016 del Ministerio de Educación que dispone la disolución de la organización, y que es materia de impugnación en la presente causa, por lo que es evidente para este Tribunal que Enma Rosana Palacios Barriga, no ha subsanado su falta de capacidad y falta de personería para comparecer a juicio a nombre y en representación de la Unión Nacional de Educadores U.N.E, dentro del término de 10 días concedido mediante auto interlocutorio dictado dentro de la Audiencia Preliminar de 30 de agosto de 2017, de

conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 295 del COGEP. En consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 12-2017 de 3 de mayo de 2017 de la Corte Nacional de Justicia, se tiene por no presentada la demanda, con los efectos correspondientes, y se ordena el archivo del proceso.²

6. Enma Rosana Palacios Barriga solicitó la aclaración y ampliación del auto de 20 de septiembre de 2017. Con auto de 11 de octubre de 2017, se negó la solicitud.
7. Con fecha 25 de octubre de 2017, Enma Rosana Palacios Barriga interpuso recurso de casación. El 18 de enero de 2018, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto inadmitió el recurso propuesto por considerarlo improcedente.
8. El 16 de febrero de 2018, Enma Rosana Palacios Barriga (la “**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 18 de enero de 2018.
9. El 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la exjueza constitucional Roxana Silva Chicaíza.
10. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
11. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 14 de abril de 2023 la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado y al demandando del proceso originario; así como al conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a quien se le dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

2. Competencia de la Corte Constitucional

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429

² Resolución No. 12-2017. Artículo 2.- De encontrarse procedente las excepciones previas subsanables, la o el juzgador resolverá mediante auto interlocutorio, dando lugar al procedimiento de subsanación conforme lo previsto en los numerales 2 y 3 del artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos. Si la parte actora no subsana los defectos dentro del término correspondiente, la o el juzgador mediante auto definitivo tendrá por no presentada la demanda, con los efectos correspondientes; y, ordenará el archivo del proceso.

y 437 de la Constitución de la República; así como el 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Alegaciones de las partes

3.1 De la accionante

- 13.** La accionante afirma que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes; de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; y recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos donde se decida sobre derechos; así como el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 75, 76 números 1 y 7 letras l), k) y 82 de la Constitución, respectivamente.
- 14.** La accionante, con respecto a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, sostiene:

El Conjuer de casación, al analizar el recurso que interpuso afirma que el mismo no cumple el presupuesto o requisito del artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos (cuerpo normativo aplicable al presente caso), ya que -en su opinión- la decisión judicial contra la cual recurrí no puso fin al proceso; más, (sic) esa afirmación es contraria a la verdad procesal, pues el auto dictado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, por el cual declaró como no presentada la demanda, si bien no resolvió el fondo de la controversia, en cambio al ordenar el archivo del proceso, es evidente que el mismo PUSO FIN AL PROCESO criterio que ha sido sostenido por la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia) [...] inadmite mi recurso de casación, prescindiendo de cumplir las normas contenidas en la Carta Suprema de la República e irrespetando mis derechos constitucionales, incurriendo en forma por demás evidente en vulneración de mi derecho consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

- 15.** Al referirse a la tutela judicial efectiva, indica que:

[...] el conjuer nacional accionado, al emitir la decisión judicial violatoria de derechos, impide un efectivo acceso ante el órgano jurisdiccional para hacer valer mis derechos y de la organización gremial a la cual represento, y, en consecuencia, me impide la tutela efectiva, entendida como un conjunto de actos y diligencias procesales que permiten a las partes el pleno ejercicio de sus derechos, así como la conducción del proceso, por parte de los operadores jurídicos, con sujeción a los preceptos constitucionales y legales pertinentes y aplicables a cada caso concreto. En consecuencia, se advierte la vulneración de mi derecho consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República.

- 16.** Sobre la garantía de la motivación, menciona que:

[...] el Conjuetz accionado, al inadmitir mi recurso de casación, expide un auto que, a simple vista, evidencia total carencia de motivación, en los términos que exige el texto constitucional. En efecto, el auto de inadmisión de fecha 18 de enero de 2018 a las 10h37 contiene apenas dos considerandos: 1) Declara su competencia; y, 2) Cita unas "consideraciones doctrinarias" respecto del objeto del recurso de casación, mediante las cuales dice hacer un examen de procedibilidad del recurso interpuesto, limitándose a señalar que el auto impugnado "no pone fin al proceso"; para finalmente resolver no admitirlo, pero sin dar una explicación jurídica que solvente la solución del problema jurídico sometido a su conocimiento. El Conjuetz accionado no hace una invocación de normas o principios jurídicos en los cuales funda su decisión, ni mucho menos asume la tarea de explicar la pertinencia de aquellas normas y principios al caso concreto; así mismo, se advierte que la decisión judicial impugnada carece de los tres elementos básicos que la Corte Constitucional ha señalado -en reiterados fallos como imprescindibles para considerarla debidamente motivada, esto es: a) razonabilidad, b) lógica; y, c) comprensibilidad, elementos éstos que deben concurrir de manera unívoca y simultánea en toda resolución, pues la falta de uno de ellos acarrea la ausencia de motivación y la consecuente nulidad de la decisión.

17. En cuanto a la garantía de recurrir, expone:

[...] el Conjuetz de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, aduciendo un supuesto incumplimiento de requisitos, inadmite mi recurso de casación que fue interpuesto con estricta sujeción a la ley de la materia, con lo cual, en forma por demás arbitraria y carente de sustento jurídico, atenta contra mi derecho a recurrir las resoluciones judiciales en un proceso en el cual se discuten los derechos de la organización gremial a la que represento legalmente (UNE), esto es, incurre en vulneración consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República.

18. En lo que atañe al derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que lo actuado por el conjuetz accionado:

[...] evidencia una constante sucesión de vulneraciones de derechos que se encuentran consagrados en la Carta Suprema de la República, conducta con la cual se incurre, además, en la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, que se fundamenta-precisamente- en el respeto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y -sobre todo aplicadas por las autoridades competentes, conforme lo previsto en el artículo 82 del texto constitucional.

19. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados y que se deje sin efecto el auto impugnado, disponiendo que otros juzgadores admitan el recurso de casación y que expidan una sentencia debidamente motivada, que haga efectivo el respeto a las garantías del debido proceso.

3.2 Del conjuetz accionado

20. Con auto fechado a 17 de abril de 2023 se realizó el requerimiento formal por parte de la jueza sustanciadora, para que el conjuez accionado presente su informe de descargo. Lo solicitado no fue remitido a la Corte Constitucional dentro del término concedido.

4. Análisis constitucional

21. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen a los actos procesales objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.³
22. Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial, la accionante sostiene que esta se produjo cuando el conjuez impidió un efectivo acceso ante el órgano jurisdiccional para hacer valer sus derechos y de la organización gremial a la cual representa.
23. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica manifiesta esta se ha perpetrado con la actuación del conjuez, al vulnerar varios derechos constitucionales.
24. En cuanto a la garantía del debido proceso de recurrir, asegura que esta fue violada por el conjuez al inadmitir su recurso de casación.
25. Esta Corte ha manifestado que se debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración al derecho fundamental invocado.⁴ En los cargos antes reseñados, la accionante no establece mayor argumento de cómo la decisión judicial impugnada materializa dichas afectaciones; por lo que no es posible analizar esas eventuales violaciones, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.
26. Por otro lado, conforme se refirió líneas arriba, la accionante en lo que atañe a la vulneración de la garantía del debido proceso de cumplimiento de normas y derechos de las partes, alega que: “[...] el auto dictado por el tribunal de lo contencioso administrativo de Quito, mediante el cual ordena el archivo del proceso incoado por la suscrita en calidad de Presidenta y representante legal de la Unión Nacional de Educadores — UNE, es final y definitivo porque - como lo señala el mismo conjuez ponente de casación- el auto recurrido pone fin al trámite [...]”; y, después, expone:

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/22 (*Carga argumentativa en acciones extraordinarias de protección*), 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ *Ibidem*.

Sumado a lo dicho, el Conjuetz accionado, al inadmitir mi recurso de casación, expide un auto que, a simple vista, evidencia total carencia de motivación, en los términos que exige el texto constitucional. [...] Cita unas "consideraciones doctrinarias" respecto del objeto del recurso de casación, mediante las cuales dice hacer un examen de procedibilidad del recurso interpuesto, limitándose a señalar que el auto impugnado "no pone fin al proceso"; para finalmente resolver no admitirlo, pero sin dar una explicación jurídica que solvete la solución del problema jurídico sometido a su conocimiento.

27. Como se ve, los argumentos expuestos por la accionante comparten un mismo núcleo argumentativo de las alegaciones sobre motivación, esto es, el razonamiento del conjuetz sobre la naturaleza del auto sobre el cual se interpuso el recurso de casación.
28. De tal modo, esta Magistratura en uso de las facultades que le concede la CRE y la LOGJCC, y en aplicación del principio *iura novit curia*, previsto en el artículo 4.13 de la precitada norma legal, que permite a los jueces constitucionales "[...] aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional", reconduce las argumentaciones expuestas por la entidad accionante hacia la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, toda vez que las mismas cuestionan la justificación del conjuetz para inadmitir su recurso de casación.
29. La Constitución consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

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.

30. Revisada la decisión judicial impugnada, el conjuetz al procurar explicar la procedencia del recurso de casación, hace referencia a lo resuelto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y su sustento normativo:

[...] mediante providencia dictada con fecha 20 de septiembre el 2017, las 16h11, decidieron que se tiene por no presentada la demanda por cuanto la hoy recurrente en virtud de que ésta en el término de ley — 10 días — no justificó su capacidad y personería para comparecer a juicio, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de

la Resolución 12 — 2017, que textualmente establece que: "[...] Artículo 2.- De encontrarse procedente las excepciones previas subsanables, la o el juzgador resolverá mediante auto interlocutorio, dando lugar al procedimiento de subsanación conforme lo previsto en los numerales 2 y 3 del artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos. Si la parte actora no subsana los defectos dentro del término correspondiente, la o el juzgador *mediante auto definitivo* tendrá por no presentada la demanda, con los efectos correspondientes; y, ordenará el archivo del proceso [...]", se ordenó el archivo del proceso (énfasis añadido).

31. Luego de lo cual, concluye:

[...] se colige que el auto recurrido pone fin al trámite pero únicamente dentro de ese proceso, ante lo cual la recurrente tiene la posibilidad de renovar la contienda ante la autoridad judicial competente para que se admita su demanda, reiterando que esto es, ante los juzgadores competentes y con el debido cumplimiento de las solemnidades exigidas para la admisión a trámite de la demanda — capacidad para actuar y personería -, pues *en el caso en estudio se desprende que la providencia impugnada es final pero no definitiva* pues aún no se resuelve sobre lo principal causando excepción de cosa juzgada sobre el motivo central de la controversia [...] (énfasis añadido).

32. Esta Magistratura ha establecido en el párrafo 28 de la sentencia 1158-17-EP/21 que:

La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.

33. En el precitado fallo, se indica que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, es decir, tiene deficiencia motivacional. Asimismo, señala que hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia.⁵

34. Sobre la apariencia, el fallo invocado expresa:

Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 65 y 66.

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) incomprensibilidad.⁶

- 35.** De lo citado en los párrafos 30 y 31 *ut supra*, se colige que existe una incoherencia lógica en el auto impugnado. Esto por cuanto, la premisa se sustenta en una disposición normativa que establece que en una causa en la cual no se ha subsanado una excepción previa, el proceso debe archivarse mediante auto definitivo. Y luego, al concluir sobre el caso concreto, se asevera que el auto sobre el cual se interpuso recurso de casación, si bien corresponde al archivo de proceso en el cual no se subsanó una excepción previa, no es definitivo, por lo cual se inadmite el recurso de casación.
- 36.** En mérito de lo anotado, esta Corte evidencia que el auto impugnado vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, toda vez que, al tener enunciados contradictorios, está afectada por el vicio motivacional de incoherencia, por lo que, tiene una argumentación jurídica aparente, y, por ende, deficiente, pues los enunciados incoherentes no sirven para fundamentar una decisión⁷; máxime cuando, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan en la decisión judicial impugnada, otros asertos que logren configurar una argumentación jurídica suficiente, pues el fundamento del auto se enfocó en determinar una supuesta falta de objeto del recurso de casación.⁸

5. 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. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta y declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrado en el artículo 76, número 7 letra l) de la Constitución de la República.
2. Como medida de reparación, se deja sin efecto el auto de 18 de enero de 2018, por lo que, un nuevo juez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, asignado por sorteo, deberá resolver sobre la admisión del recurso de casación planteado por la accionante.

⁶ *Ibidem*, párrafo 71.

⁷ *Ibidem*, párrafo 73.

⁸ *Ibidem*, párrafo 76.

3. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)