

Quito, D.M., 14 de junio del 2023

## CASO 87-18-EP

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

#### SENTENCIA 87-18-EP/23

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra un auto de inadmisión de un recurso de casación, emitido por la Corte Nacional de Justicia en un proceso contencioso administrativo subjetivo, al determinar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues cumple con el estándar de suficiencia previsto en la Constitución.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 01 de noviembre de 2016, Rodolfo Luis Lema Chingua (“**accionante**”) presentó una acción contencioso-administrativa subjetiva contra el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito (“**Cuerpo de Bomberos**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), mediante la cual impugnó su destitución del puesto de suboficial tras un sumario administrativo<sup>1</sup> (proceso judicial 17811-2016-01673).
2. Con sentencia del 14 de julio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal de Instancia**”) desechó la acción.<sup>2</sup> El accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación y también de casación. Los recursos de aclaración y ampliación fueron negados en auto del 28 de julio de 2017.
3. Mediante auto del 04 de diciembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**CNJ**”) inadmitió la casación.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Solicitó que se deje sin efecto la resolución 069-CG-CBDMQ-2016 y la acción de personal 20160601-BQ-LES-0000000006 del 01 de julio de 2016 (16h30). Su destitución habría sido resultado de una investigación sobre un incendio en la parroquia de Pumbo el 07 de septiembre de 2015, en el que fallecieron algunos bomberos.

<sup>2</sup> Concluyó que en el sumario administrativo se habían cumplido las garantías del debido proceso; se había demostrado que el cometimiento de la infracción se encontraba debidamente tipificado en la ley y que la sanción fue impuesta por autoridad competente. Paralelamente, sostuvo que el accionante no logró desvirtuar la presunción de legitimidad y ejecutoriedad que gozan los actos administrativos impugnados.

<sup>3</sup> Concluyó que el accionante “no ha llegado a conformar la configuración de la proposición jurídica completa [...] pues su fundamentación resulta alejada a la técnica jurídica casacional, toda vez que no ataca a la sentencia dictada por el Ad quem en cuanto a los presuntos errores del fallo incurrido en la legalidad

4. El 03 de enero de 2018, el accionante presentó acción extraordinaria de protección contra el auto del 04 de diciembre de 2017 de la CNJ.
5. Con auto del 26 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción planteada<sup>4</sup> y, por sorteo del 20 de junio de 2018, su conocimiento correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Una vez posesionada la actual jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Con auto del 27 de abril de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la CNJ, lo cual fue atendido mediante escrito del 17 de mayo de 2023.

## **2. Competencia**

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el literal d del numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **Del accionante**

8. El accionante alegó vulneración a sus derechos constitucionales a (i) la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y (ii) al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76, num. 7, lit. I CRE).
9. En cuanto a la tutela judicial efectiva, argumenta que esta se vulneró con la inadmisión de su recurso de casación porque la CNJ, al analizar la impugnación bajo la causal quinta del artículo 268 del COGEP, “atendió contra el principio de igualdad en la aplicación de la ley [...]; principio de proporcionalidad [...] de las sanciones adoptadas en este procedimiento administrativo”, dado que “[la CNJ] debió

---

sino que realiza una argumentación cargada de valor en la que critica la actuación de los Jueces, lo cual se traduce en una alegación alejada a la finalidad pública del recurso”.

<sup>4</sup> Con escrito del 05 de abril de 2018, el Cuerpo de Bomberos solicitó a esta Corte que revoque su auto de admisión, lo que fue negado mediante auto del 17 de mayo de 2018.

completar el ejercicio lógico de argumentación y señalar la disposición legal que sí debía ser tomada en cuenta por los juzgadores de instancia para arribar a su resolución”. Así, también se habría vulnerado la motivación como consecuencia de que, “a pesar de contener los presupuestos contenidos en la causal [la CNJ], por el contrario, en su motivación, inadmite esta causal arguyendo que no cumple con los mencionados requisitos”.

10. Por otra parte, respecto a la motivación, sostiene que se vulneró “al existir en el auto de inadmisión falta de motivación” que le genera indefensión. Primero, porque, para tal decisión, la CNJ no habría considerado una serie de hechos que provienen tanto de la situación fáctica origen de su destitución,<sup>5</sup> como de actuaciones de las autoridades administrativas durante el procedimiento de sumario administrativo.<sup>6</sup> Asimismo, afirma que se vulneraron sus derechos porque la CNJ, en la casación inadmitida, no declaró la nulidad que “se invocó [...] del acto administrativo por ilegítimo”.
11. Por ello, concluye que “El señor Conjuez únicamente se limitó a transcribir tanto jurisprudencia como doctrina sin que haya considerado en su argumentación los justificativos necesarios para llegar a su decisión, es decir, mostrar que la misma es correcta o aceptable, manifestando de manera explícita los motivos por los que adoptó tal decisión de inadmisión y de igual manera, contradecir con conocimiento de causa”.
12. Finalmente, respecto a su impugnación en casación bajo la causal tercera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), el accionante manifiesta que, a diferencia de lo concluido por la CNJ con su análisis, sí precisó sus puntos de derecho de manera debidamente fundamentada, cumpliéndose así los presupuestos para su admisión; cosa que no fue considerada por la CNJ.
13. En su pretensión solicita que se deje sin efecto y se ordene el reemplazo del auto impugnado.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, “al no tomarse en consideración realidades como los más de 23 años, que he servido con eficiencia, probidad y transparencia a la Institución Bomberil, existiendo una sanción anterior por hechos similares que devino en suspensión temporal de 15 días sin goce de remuneración, acogiendo la Autoridad en su Resolución que conllevó a la destitución por reincidencia. [...] para que opere la reincidencia, se encuentra haber cometido más de dos faltas que conlleven a sanciones de suspensión sin goce de remuneración en el transcurso de un año, vulnerando flagrantemente el principio constitucional de proporcionalidad, establecido en el Art. 76 numeral 6 de nuestra Carta Fundamental”.

<sup>6</sup> Por ejemplo, que “existe falta de legitimación de la autoridad nominadora para imponerme la sanción administrativa de destitución, lo que conlleva a que se declare que el acto administrativo adolece de ilegalidad, lo que acarrea a su correspondiente nulidad insubsanable”.

**De la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

14. Con escrito del 17 de mayo de 2023, la CNJ presentó su informe de descargo manifestando, en lo esencial, que “del contenido del auto impugnado se desprende que el recurrente no justificó ninguna de las cuatro causales por las que planteó su recurso de casación, lo cual fue expresado en el correspondiente auto de inadmisibilidad dictado por el suscrito, [...] se colige que se inadmitió el recurso pues no se puede aspirar que los cargos casacionales se justifiquen por sí solos únicamente al señalarlos, [...] Bajo esta premisa, se comprende la necesidad existente de que las causales invocadas en un recurso de casación se encuentren debidamente fundamentadas bajo los lineamientos que ha desarrollado la Corte Nacional de Justicia en su jurisprudencia para cada uno de los cargos casacionales. Todo ello, sin que la inadmisión del recurso implique la vulneración de derechos constitucionales”.

**4. Planteamiento del problema jurídico**

15. 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 al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>7</sup>
16. Esta Corte ha concluido que, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre la manera en la cual la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).<sup>8</sup>
17. Del análisis de la demanda se desprende que el accionante alega una vulneración a sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación (*tesis*) frente a una serie de actuaciones de la CNJ realizadas durante el análisis de admisibilidad del recurso de casación que, a su criterio, no habrían sido correctas, por ejemplo, al no considerar los hechos simples y jurídicos del contexto fáctico de su destitución o las actuaciones del procedimiento administrativo de sanción, o evaluar de manera correcta sus fundamentos de la

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17-19.

casación. El accionante añade que el conjuez “se limitó a transcribir tanto jurisprudencia como doctrina sin que haya considerado en su argumentación los justificativos necesarios para llegar a su decisión” (*base fáctica*). Sin embargo, no brinda *justificación jurídica* que permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, la manera concreta y específica en la cual dicha base fáctica vulnera, de manera directa e inmediata, los dos derechos enunciados, pues su argumentación devela una mera inconformidad con el razonamiento de la CNJ para la inadmisión de su recurso de casación.

18. No obstante, según la regla jurisprudencial relativa a la preclusión contenida en la sentencia 0037-16-SEP-CC, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida y al tiempo de resolver la causa, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.<sup>9</sup> En consecuencia, la eventual constatación —al momento de dictar sentencia— de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de tal cargo. En tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>10</sup>
19. Con este antecedente y realizando un esfuerzo razonable, esta Corte ha examinado los cargos del accionante y considera que es pertinente responderlos a través de la garantía de motivación evaluando la suficiencia en la decisión impugnada a través del siguiente problema jurídico: *¿vulneró el auto de inadmisión del recurso de casación del accionante su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en una deficiencia motivacional por insuficiencia?*

## 5. Resolución del problema jurídico

**¿Vulneró el auto de inadmisión del recurso de casación del accionante su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en una deficiencia motivacional por insuficiencia?**

20. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “No habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones

<sup>9</sup> Salvo otras excepciones jurisprudencialmente establecidas.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

judiciales”.<sup>11</sup> En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.<sup>12</sup>

21. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).<sup>13</sup>
22. Si bien esta Corte ha indicado que, por lo general, en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho,<sup>14</sup> es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien presenta el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente, los conjueces nacionales deben tener en consideración los argumentos, vicios y casos casacionales (artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos y artículo 3 de la Ley de Casación, respectivamente), que hayan sido señalados en el recurso de casación.<sup>15</sup>
23. Así, corresponde analizar si el conjuez de la CNJ se pronunció respecto a los cargos casacionales y si explicó normativamente los motivos que lo llevaron a concluir la inadmisión del recurso de casación.
24. De la revisión del expediente, se observa que el accionante fundamentó su recurso de casación en las siguientes causales del art. 268 del COGEP:

3.1.- Causal quinta: Indebida aplicación del artículo 48 literal j) de la Ley Orgánica del Servicio Público.

3.2.- Causal cuarta: Errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba [específicamente, artículos 162 y 164, inciso segundo del COGEP], lo que conllevó a una aplicación indebida de una norma de derecho.

3.3.- Causal tercera: Cuando en la sentencia se haya concedido más allá de lo demandado.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 298-17-EP/22, del 20 de abril de 2022, párr. 43.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 42.

3.4.- Causal primera: Cuando se haya incurrido en aplicación indebida de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa.

25. Al respecto, del estudio del auto impugnado, esta Corte encuentra que en el acápite del examen de procedibilidad la CNJ realiza una exposición normativa y doctrinaria sobre los requisitos de fundamentación del recurso de casación previstos en los artículos 267 (requisitos formales) y 268 (causales) del COGEP. Posteriormente, identifica que el recurrente fundamenta su recurso en las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 268 del COGEP y a partir de ahí se pronuncia respecto de cada causal invocada, concluyendo lo siguiente:

7.1. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN PRESENTADA POR EL RECURRENTE PARA EL CASO QUINTO.-

[...]

Con lo expuesto se arriba a la conclusión que quien recurre aduce la *aplicación indebida del artículo 48, literal j) de la LOSEP*, empero, de la fundamentación presentada se tiene que no existe justificación legal para la antedicha alegación, pues el recurrente señala el yerro de indebida aplicación, sin embargo de su exposición no se constata que refiera el sustento jurídico para llegar a la afirmación que tal disposición legal no era aplicable al caso concreto, así como tampoco completa el ejercicio lógico de argumentación, pues así como aduce el error en la aplicación de una norma, asimismo debía señalar la disposición legal que sí debía ser tomada en cuenta por los juzgadores de instancia para arribar a su resolución.

[...]

7.2. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN PRESENTADA POR EL RECURRENTE PARA EL CASO CUARTO.-

[...]

Del análisis realizado a la fundamentación presentada por el recurrente, este juzgador arriba a la conclusión que *el recurso interpuesto tiene la finalidad de que la Sala de Casación revalore toda la masa de pruebas, lo cual, como queda dicho, no es el objetivo del caso cuarto*, pues para que opere la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, es obligación del recurrente presentar la proposición jurídica completa, esto es, que debe demostrarse la violación indirecta de una norma material, a través de un vicio concurrente de valoración probatoria. En el recurso presentado no existe mención a la norma de derecho sustantivo que hubiere sido equivocadamente aplicado o no aplicado, pues refiere únicamente de manera superficial que el hecho que el Tribunal no haya valorado las pruebas documentales presentadas por el accionante ha conducido a la aplicación indebida del artículo 48 de la LOSEP, que es la norma de derecho que ya fue invocada por el caso quinto, por lo que en virtud de la autonomía de las causales, se debe tomar en consideración que los cargos, los yerrores y las disposiciones legales que fueron aducidas por un caso, no pueden volver a ser invocados en otro, por lo que la proposición jurídica en lo atinente al caso cuarto está incompleta, deviniendo así en improcedentes las alegaciones realizadas para esta causal.

7.3. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN PRESENTADA POR EL RECURRENTE PARA EL CASO TERCERO.-

[...]

En el caso que nos ocupa se desprende que *el recurrente no cumple con su tarea argumentativa, pues no realiza el necesario cotejo entre lo que fue pedido en la demanda, lo excepcionado en la contestación y lo resuelto por los Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*, de tal suerte que no ha configurado los presupuestos básicos para lo procedencia de este cargo, pues de forma reiterativa se tiene que en la fundamentación atinente a este caso el recurrente de manera reiterativa ha referido que no cometió más de dos infracciones durante el lapso de un año, por tanto no existen sanciones que impliquen su suspensión temporal del servicio sin goce de la remuneración, no obstante, jamás llega a determinar con claridad meridiana cuál fue el exceso en el que incurrió el tribunal al tomar su decisión, y más importante aún, no llega a expresar en términos jurídicos la forma en la que se produce el vicio, sino que erradamente pretende una revalorización probatoria en base al único supuesto fáctico que el hoy impugnante no cometió las infracciones aducidas. Por lo que, en virtud de los requisitos para la procedencia de este caso tercero, los mismos que han sido desarrollados en abundante jurisprudencia de esta Corte Nacional de Justicia, se inadmite esta causal por no hallarse debidamente fundamentada.

#### 7.4. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN PRESENTADA POR EL RECURRENTE PARA EL CASO PRIMERO.-

[...]

Del análisis de los argumentos presentados principalmente se desprende que: (i) las *normas invocadas por el recurrente no son normas procesales que se refieren a causas de nulidad procesal*, sino que se versan sobre la competencia de la autoridad nominadora para imponer sanciones en la sede administrativa; (ii) *el recurrente no refiere en ningún momento la forma en la que la falta de aplicación de las mentadas normas ha viciado al proceso de nulidad insubsanable, causado indefensión durante la sustanciación del proceso en la instancia contencioso administrativa*; (iii) el recurrente incurre en un error en cuanto a la determinación de la causal, pues toda su argumentación gira exclusivamente en el hecho que el Tribunal no resolvió un punto de la controversia que fue puesto a su resolución, sin embargo tal como se estableció en el punto inmediato anterior, estas y todas las alegaciones que se enciernen (sic) relacionadas con la congruencia interna de la sentencia, debieron ser aducidas por el caso tercero y no por el primero como erradamente se lo está haciendo; y finalmente, (iv) el casacionista no determina como (sic) la transgresión y el yerro en cuanto a la selección de normas ha influido por su gravedad en la decisión de la causa. En suma se desprende que quien recurre no ha llegado a conformar la configuración de la proposición jurídica completa de este cargo pues su fundamentación resulta alejada a la técnica jurídica casacional, toda vez que no ataca a la sentencia dictada por el Ad quem en cuanto a los presuntos errores del fallo incurrido en la legalidad sino que realiza una argumentación cargada de valor en la que critica la actuación de los Jueces, lo cual se traduce en una alegación alejada a la finalidad pública del recurso. Por los motivos expuestos, se inadmite el recurso de casación interpuesto por este caso. (énfasis agregado).

26. De ahí que se verifica que la CNJ enunció las normas en las que fundamentó su decisión y justificó de forma suficiente su aplicación a los argumentos, vicios y casos casacionales del artículo 268 del COGEP que fueron manifestados por el accionante en su recurso. Por lo tanto, esta Corte descarta una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, sin que le corresponda pronunciarse sobre la

corrección o incorrección de su motivación.

27. Finalmente, esta Corte recuerda a los accionantes que la mera inconformidad o desacuerdo con la sentencia impugnada no es un argumento válido para que proceda la acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional dentro del sistema procesal ordinario.

## 6. 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 del Ecuador resuelve:

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 87-18-EP.
2. *Devolver* el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, 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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de junio del 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**