

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

**CASO No. 209-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 209-18-EP/23**

**Tema:** El GAD del cantón Atacames presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación y el auto de ampliación y aclaración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio No 17811-2016-01851. La Corte Constitucional verifica que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que las decisiones impugnadas cuentan con una fundamentación suficiente.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 15 de enero de 2018, Byron Aparicio Chiriboga y Edwin Jiménez Miketta, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames (en adelante “**la entidad accionante**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 15 de diciembre de 2017 que niega la aclaración y /o ampliación del auto de inadmisión de casación de 27 de noviembre de 2017, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cuyos antecedentes se detallan a continuación.<sup>1</sup>
2. El 27 de diciembre de 2016, Francisco Arrobo Paladines, representante legal de SEGUGIC SEGURIDAD INTELIGENCIA CIVIL CIA.LTDA, presentó una demanda contencioso administrativa en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Atacames y el Procurador General del Estado. La pretensión de la demanda consistió en reclamar el incumplimiento de pago de los valores

<sup>1</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por las s ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaiza, mediante auto de 2 de julio de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 209-18-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de diciembre de 2022 y solicitó a la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

adeudados acordados en el Convenio de Pago por Servicios Prestados de 6 de octubre de 2015<sup>2</sup>. La causa fue signada con el No. 17811-2016-01851.

3. El 27 de septiembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el distrito metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dictó sentencia y aceptó parcialmente la demanda de impugnación.<sup>3</sup> Frente a esta decisión, la entidad accionante interpuso recurso de casación.
4. A través de auto de 27 de noviembre de 2017, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación. Frente a esta decisión, la entidad accionante solicitó la aclaración del auto de inadmisión.
5. El 15 de diciembre de 2017, la conjuenza rechazó la solicitud de aclaración por cuanto consideró que el auto de 27 de noviembre de 2017 *“es suficientemente claro y específico en su contenido, además que se resuelven todos los puntos alegados por los peticionarios en su recurso de casación”*.

## **II. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“LOGJCC”)

---

<sup>2</sup> En la parte pertinente de la demanda, la parte actora señaló que, *“El 18 de septiembre de 2014, se suscribe el Acta de Negociación entre la compañía de seguridad “SEGUGIC SEGURIDAD INTELIGENCIA CIVIL CIA.LTDA., por intermedio de su Gerente y el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames. 2.1.2. Mediante Resolución No. 030-2014 de 23 de septiembre de 2014 se adjudicó la “Contratación del Servicio de Seguridad y Vigilancia Armada para el Sector Turístico del Cantón Atacames” a la compañía de seguridad “SEGUGIC SEGURIDAD INTELIGENCIA CIVIL CIA.LTDA., suscribiendo el contrato respectivo No. SIE-GADMA-005-2014, el 14 de octubre de 2014. 2.1.3. El plazo del contrato fue hasta el mes de diciembre de 2014; sin embargo por el buen desempeño en el servicio de seguridad brindado por la hoy actora y la disminución del índice delictivo en el cantón Atacames, conforme consta del Memorando No. 024-DT-GADMA-2015 del 14 de enero de 2015, elaborado por la Directora de Turismo del GAD Municipal de Atacames, se contrató y amplió el plazo del contrato de seguridad por el lapso de 60 días más comprendidos desde el 1 de enero de 2015 hasta el 1 de marzo de 2015 como complementario al contrato principal. 2.1.4. El día 6 de octubre de 2015, entre las partes se suscribe un Convenio de Pago por Servicios prestados, en el cual se reconoce el valor a pagar de USD \$ 52.832 por cada mes por los meses de enero y febrero 2015, como prórroga del contrato principal. Siendo el valor total la suma de USD \$ 105.664,00 más IVA, acordándose el pago en tres cuotas. Sin que se haya cancelado ningún valor. 2.2. Referencia a los argumentos presentados por la parte actora.- Por lo manifestado la compañía de seguridad “SEGUGIC SEGURIDAD INTELIGENCIA CIVIL CIA.LTDA., solicita que se ordene el cumplimiento y pago de los valores adeudados y que fueron acordados en el Convenio de Pago, pago de intereses legales, honorarios, daños y perjuicios ocasionados”*.

<sup>3</sup> El Tribunal Distrital, en la parte pertinente de su sentencia indicó que, *“el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames cancele el valor adeudado por los servicios de seguridad y vigilancia armada en el sector Turístico del Cantón Atacames por los meses de enero y febrero de 2015, suma que asciende a los USD \$ 105.664,00, más el Impuesto al Valor Agregado IVA”*.

### **III. Alegaciones de las partes**

#### **a. Fundamentos y pretensión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames**

7. La entidad accionante señala que su recurso de casación cumplió con los requisitos para ser admitido y, sin embargo, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo lo inadmitió sin fundamento. Como pretensión, solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE), debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7, literal l) CRE), así como a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
8. Señala que, a pesar de que su recurso de casación cumplió con los requisitos de admisibilidad, la conjuenza lo habría inadmitido. Cita el artículo 113 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y señala: *“esta disposición (...)tiene relación con la sub - causal que está dentro de la causal cuarta del artículo 268 del código orgánico general de procesos, que trata sobre las causales de casación, pues esta sub — causal dispone: falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto” (sic).*
9. Añade: *“esta falta de aplicación se da sobre los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de nuestra prueba aportada en ese proceso, ya que nosotros invocamos dentro de este juicio, como estrategia de nuestra defensa, que la prórroga de la relación contractual entre los suscriptores del contrato principal de prestación de servicios de seguridad, que son la parte actora y la demandada en este trámite judicial, debió establecerse y estar consignada en un contrato escrito, denominado contrato complementario, de acuerdo a la norma que acaba de transcribirse textualmente, pues para un mejor entendimiento, debe tenerse muy en claro, que tracto sucesivo es la figura aplicable para contrataciones que se las ejecuta de manera constante durante un tiempo determinado, como por ejemplo, el servicio de seguridad y vigilancia” (sic).*
10. Alega también que, *“la no aplicación de esta disposición legal, constante en el reglamento general de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública, artículo 113, conduce a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto, en el expediente judicial que nos ocupa, que se formó como motivo de este proceso, no consta de autos, que se haya desarrollado y suscrito, ningún contrato complementario, entre las partes intervinientes en la relación contractual, y ahora, en este proceso judicial, para la prórroga del plazo del contrato original, según lo disponen el reglamento general de la LOSNCP(...) y la cláusula novena del contrato original, y su punto nueve — dos, invocado por nosotros como prueba de nuestros argumentos de defensa en esta causa” (sic).*

11. Finalmente, manifiesta: *“Las normas constitucionales y legales (código civil), que acabamos de transcribir, tienen relación con lo que hemos invocado a lo largo de todo ese recurso, no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto, términos de expresión, que constan en las causales cuarta y quinta, del artículo 268 del código orgánico general de procesos, que señalan las cinco causales de casación, que como hemos así mismo expresado, contienen sub - causales de casación, las que hemos invocado como base y columna vertebral de nuestro recurso”*.

**b. Contestación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

12. El 27 de diciembre de 2022, Daniella Camacho Herold presentó su informe de descargo, en el cual indica: *“por el hecho de que no se admita un recurso de casación, no significa que se ha violado los derechos constitucionales del accionante; en razón de que el recurso de casación se lo rechaza por no reunir uno de los requisitos que es de su esencia y de la naturaleza del recurso de casación como es la falta de fundamentación...”*.

**IV. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

13. Esta Corte observa que, aun cuando la entidad accionante explícitamente impugna el auto aclaración y ampliación de 15 de diciembre de 2017, sus argumentos también se dirigen en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 27 de noviembre 2017. Por ello, la Corte analizará ambas decisiones. Esencialmente, la entidad accionante manifiesta que su recurso fue inadmitido sin fundamento. Haciendo un esfuerzo razonable<sup>4</sup>, la Corte analizará dicha conducta judicial a partir de la supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), con el objeto de verificar si el auto de inadmisión del recurso de casación y el auto que niega la aclaración están debidamente fundamentados.
14. En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), los accionantes no presentan argumentos autónomos de aquellos alegados en la supuesta vulneración a la motivación, por lo que la Corte no analizará dichos derechos.
15. A efectos de atender la presente demanda, la Corte analizará el siguiente problema jurídico único:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 21. En relación con los cargos formulados en el párrafo 7 *supra*, esta Corte advierte que la entidad accionante refiere la causal cuarta y quinta del artículo 268 del código orgánico general de procesos y seguidamente cita varias normas de carácter infraconstitucional que según a su criterio fueron ignoradas por el tribunal de instancia, que sustentó y resolvió este proceso judicial, además cuestiona la valoración de las pruebas presentadas como estrategia de defensa efectuada por las autoridades judiciales que sustanciaron el proceso original. No obstante, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar si la valoración y apreciación de la prueba realizada por los jueces ordinarios es correcta, por ser un asunto que no forma parte del ámbito material de procedencia de la acción extraordinaria de protección.

**¿Los autos impugnados vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por carecer de fundamentación normativa suficiente para inadmitir el recurso de casación?**

16. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que los autos impugnados se encuentran debidamente motivados sobre la inadmisión del recurso de casación interpuesto, y la negativa de aclaración, ya que cuentan con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, en tanto se fundamentaron en los artículos 253, 267 numeral 4 y 268 del COGEP. Por tanto, se verificará si es que la conjueza analizó o no los requisitos de admisibilidad, previo a resolver sobre el recurso de casación y aclaración del auto de inadmisión de casación interpuesto por la entidad accionante.
17. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: “*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 a 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*”.
18. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que: “*(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*”.<sup>5</sup> Asimismo, este Organismo ha precisado que una argumentación jurídica es insuficiente cuando “*(...) la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*”.<sup>6</sup>

**A). Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación de 27 de noviembre de 2017**

19. En el caso concreto, las alegaciones de la entidad accionante se encuentran direccionadas a indicar que el auto de inadmisión de casación vulneró sus derechos, por

<sup>5</sup> *Ibidem*, párr. 61.1. Además, la Corte ha precisado que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Si bien esta Corte ha indicado que por lo general los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho, 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 la conjueza o conjuer nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación. Sentencia No.298-17-EP/22, Sentencia 2106-17-EP/22, Sentencia 677-18-EP/23.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrafo 69.

cuanto la conjueza de la Corte Nacional inadmitió su recurso sin considerar sus cargos sobre las causales 4 y 5 del artículo 268 del COGEP en las que se fundamentó su recurso.

**20.** De la revisión del auto de inadmisión de casación, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

**20.1** La entidad accionante fundamentó su recurso de casación en el artículo 268 causal 4ta y 5ta del Código Orgánico General de Procesos.

**20.2** En referencia a la alegación respecto del caso cuarto del artículo 268 del COGEP, la conjueza señaló: *“el primer cargo que alegan los recurrentes lo realizan al amparo del caso cuatro del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, alegando la falta de aplicación de los Arts. 113 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al respecto es necesario señalar que, la valoración de la prueba, es una atribución de los Tribunales Distritales, y que la Sala está facultada únicamente para controlar que esta tarea del Tribunal a quo se haya efectuado sin contravenir el ordenamiento jurídico”*.

**20.3** Sobre dicho cargo, la conjueza consideró: *“para que prospere un recurso fundado en el caso cuatro, es imprescindible que el recurrente: a) identifique la prueba o pruebas respecto de las cuales el Tribunal Distrital ha infringido el ordenamiento jurídico; b) establezca la norma o normas de casación o procesales que estima infringidas; c) demuestre razonadamente la manera en que el Tribunal ha incurrido en la infracción; d) señale la norma o normas de derecho sustantivo que, por efecto de la violación de orden procesal, han dejado de ser aplicadas o han sido aplicadas defectuosamente ; y e) la manera en que esto último se ha producido”*.

**20.4** Respecto del recurso de casación, la conjueza indicó: *“en el escrito contentivo del recurso de casación, los recurrentes identifican la prueba que presuntamente fue valorada incorrectamente, más no señalan el precepto jurídico aplicable a la valoración de la prueba que como resultado de esta defectuosa valoración probatoria ha sido quebrantado, pues bajo esta causal pretenden alegar la falta de aplicación de los Arts. 113 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sin embargo estas normas no están orientadas a controlar el ejercicio lógico jurídico que realiza el Tribunal A quo al valorar el caudal probatorio dentro del juicio, tampoco demuestran con claridad cómo se ha producido la infracción que acusa; los cuales constituyen un requisito sine qua non para la prosperidad del recurso de casación al amparo del caso cuatro del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que al no contener este recurso dichos requisitos, no puede prosperar el cargo alegado”*.

**20.5** Sobre la alegación del quinto caso del artículo 268 del COGEP, la conjuenza señaló que, *“el último cargo que alegan los recurrentes lo realizan al amparo del caso cinco del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos, bajo el cual acusan la falta de aplicación de los Arts. 76 numerales 1 y 4; 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 1486 del Código Civil, más la falta de aplicación de una norma se produce cuando no se ha efectuado del todo esta operación intelectual en relación con una o varias normas que, por ser relevantes respecto de los hechos establecidos y calificados por el Juez, afectan la decisión de la causa; o, en modo menos frecuente, cuando este procedimiento intelectual ha sido evidentemente incompleto.”*

**20.6** Adicionalmente, la conjuenza añadió: *“ los recurrentes en la determinación de las normas que estiman infringidas, a más de ellas debieron señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluyan las que acusan como no aplicadas, demostrando razonadamente la configuración del yerro acusado, así como esto ha influido en la decisión de la causa, lo cual en la especie no ocurre, por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo del caso cinco del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos”*.

**20.7** Por todo lo expuesto, la conjuenza consideró que, *“el recurso de casación deducido no cumple con los requisitos del Art. 267 del Código Orgánico General de Procesos, específicamente su numeral 4 (...) se inadmite el recurso deducido por el licenciado Byron Aparicio Chiriboga y el doctor Edwin Jiménez Miketta, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico de la Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames”* (sic).

**21.** En tal sentido, a diferencia de lo alegado por la entidad accionante, en el auto de inadmisión de casación, se verificó que la conjuenza motivó su decisión de inadmitir el recurso interpuesto. Adicionalmente, fundamentó su decisión en la normativa correspondiente. De tal forma que, el auto de inadmisión del recurso de casación realizó un examen de admisibilidad con la fundamentación suficiente y se pronunció respecto a los cargos esgrimidos en el recurso de casación, cumpliendo así, con lo establecido por este organismo respecto a la suficiencia de motivación. Por ello, la Corte no estima que se haya vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación.

#### **B). Sobre el auto de la negativa de ampliación de 15 de diciembre de 2017**

**22.** Respecto del auto que resolvió la ampliación solicitada, la Corte observa lo siguiente:

**22.1** Revisado el auto impugnado, esta Corte verifica que la conjuenza citó el artículo 253 del COGEP. Subsiguientemente, la conjuenza indicó: *“(…) en la especie el auto de fecha 27 de noviembre de 2017, mediante el cual se inadmite el recurso de casación deducido por la parte recurrente, se observa que es suficientemente claro y específico en su contenido, además que se resuelven todos los puntos alegados por los peticionarios en su recurso de casación,*

*señalando de manera específica las partes procesales así como los fundamentos que sirvieron para inadmitir el mismo, por lo que se determina con claridad que es suficientemente explícito, completo, legítimo, lógico y motivado”.*

**22.2** En esta línea, manifestó, “...*los recurrentes no cumplieron con el literal d), requisito sine qua non para la procedencia del recurso de casación, por lo que al no cumplir con este requisito indispensable se procedió a denegar su procedencia*”. Con ello, concluyó que no cabía aclarar ni ampliar el auto de inadmisión.

- 23.** Por lo expuesto, se verifica que el auto impugnado contiene una motivación suficiente por lo que no vulneró la garantía de la motivación.
- 24.** En virtud de lo anteriormente expuesto, este Organismo verifica que las decisiones impugnadas cuentan con una estructura mínima en los términos del artículo 76.7.1 de la Constitución y los parámetros jurisprudenciales, es decir, contienen una fundamentación fáctica y normativa suficiente, pues enuncia las normas en las que se fundamenta la decisión y explican su aplicación a los hechos del caso en concreto. Por ello, no se vulneran el debido proceso en la garantía de la motivación.

## **V. 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. 209-18-EP
- 2.** Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen 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 nueve 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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 12 de abril de 2023. - Lo certifico.

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