

Quito, D.M., 15 de febrero de 2023

CASO No. 1704-17-EP

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

SENTENCIA No. 1704-17-EP/23

Tema: Esta sentencia analiza los presuntos vicios motivacionales de incongruencia frente a las partes e insuficiencia por remisión en una sentencia que negó el recurso de casación interpuesto por ARCOTEL, dentro de un proceso subjetivo o de plena jurisdicción. Luego del análisis, la Corte desestima la acción por no configurarse los vicios motivacionales alegados.

I. Antecedentes procesales

1. El 16 de junio de 2016, Rafael Ignacio Cuesta Caputi, en calidad de concesionario de la frecuencia denominada “Radio Playera”, presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en contra de las resoluciones No. ARCOTEL-2016-0328, de 28 de marzo de 2016, y No. ARCOTEL-2016-0522 de 31 de mayo de 2016, emitidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“**ARCOTEL**”)¹. El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00574.
2. El 20 de febrero de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”), aceptó la demanda y declaró la “*ilegalidad y nulidad de los actos administrativos impugnados*”. Frente a esta decisión ARCOTEL interpuso recurso de casación.
3. El 11 de abril de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) admitió a trámite el recurso.
4. En sentencia de 12 de junio de 2017, la Sala Especializada negó el recurso y no casó la sentencia recurrida.
5. El 28 de junio de 2017, ARCOTEL (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.

¹ A través de la Resolución No. 2016-0328 se declaró la terminación unilateral del contrato de concesión de la frecuencia Radio Playera suscrito en el año 2003. Por otro lado, mediante la Resolución No. 2016-0522 se negó el recurso de apelación presentado por Rafael Ignacio Cuesta Caputi.

6. El 02 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y, por sorteo efectuado el 18 de octubre de 2017, la sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
7. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 20 de enero de 2023 avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre 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 (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la CRE.
10. Sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación refiere que los jueces de la Sala Especializada no analizaron la errónea aplicación del artículo 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y del artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**Ley de la CGE**”). Refiere que la Sala Especializada *“ha considerado como motivación asumir lo expuesto en la sentencia de instancia recurrida”* y, por tanto, estima que no media ninguna referencia al ordenamiento jurídico ni el análisis subsume el hecho al derecho.
11. En relación con la vulneración de la tutela judicial efectiva y del derecho a la seguridad jurídica, detalla que estos derechos son vulnerados automáticamente con la transgresión de la garantía de motivación.
12. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2. Fundamentos de la Sala Especializada

13. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada² con el auto de fecha 20 de enero de 2023, no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. 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 fundamental³.
15. En relación con los cargos de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, se identifica que la entidad accionante argumenta únicamente que estos se vulneraron de forma automática producto de la transgresión de la garantía de motivación. De modo que no se encuentran argumentos individualizados sobre la forma en la que estos derechos habrían sido vulnerados por la decisión impugnada. En consecuencia, pese a haber realizado un esfuerzo razonable para identificar posibles vulneraciones a estos derechos, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre ellos.
16. Respecto a la presunta vulneración de la garantía de motivación, la entidad accionante presenta dos cargos: El primero relacionado con que no se habría analizado la presunta errónea aplicación de dos normas y que fueron objeto de la interposición del recurso de casación; y, el segundo respecto a que la Sala Especializada se limitó a asumir lo expuesto en la sentencia de instancia. Por lo que, la presente causa se resolverá a partir de los siguientes problemas jurídicos:

¿La Sala Especializada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no haberse pronunciado respecto al cargo de errónea aplicación de los artículos 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y del artículo 92 de la Ley de la CGE?

¿La Sala Especializada incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional, por remitirse a lo expuesto por la sentencia recurrida en casación?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

² Foja 26 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 27 de enero de 2023.

³ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No. 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial 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).

¿La Sala Especializada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no haberse pronunciado respecto al cargo de errónea aplicación de los artículos 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y del artículo 92 de la Ley de la CGE?

17. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución prescribe 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 a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
18. Así, la Constitución exige 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).⁴
19. Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación. Al respecto, la apariencia de motivación implica que, aunque una argumentación jurídica puede lucir suficiente, puede estar viciada por ser *incongruente* con el debate judicial. La Corte ha dicho que hay *incongruencia frente a las partes*,⁵ cuando se deja de contestar los argumentos relevantes⁶ es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.⁷
20. Dado que la entidad accionante sostiene que los jueces de la Sala Especializada no analizaron los cargos relevantes relacionados con la errónea aplicación de normas

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

⁵ El término “*congruencia frente a las partes*” ha sido usado por esta Corte en las sentencias No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 72; y, No. 953-16-EP, 7 de julio de 2021, párr. 33.

⁶ La *congruencia frente a las partes* es una congruencia *argumentativa*, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los *argumentos* (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia *procesal*, según la cual, toda *decisión* (*decisum*) judicial debe aceptar o rechazar todas las *pretensiones*, es decir, los *pedidos* (*petita*) de las partes. La *motivación* del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su *decisión* debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser *ultrapetita* o *infrapetita*); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación (sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021). Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión” (sentencia No. 889-20-JP/21, Caso “Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva”, de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la *congruencia procesal*, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la *congruencia argumentativa* vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

(artículo 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y artículo 92 de la Ley de la CGE), corresponde a este Organismo Constitucional verificar si la sentencia impugnada adolece de una deficiencia motivacional por apariencia, respecto a una incongruencia frente a las partes.

21. De la revisión de la decisión impugnada se constata que, en su acápite (4), la Sala Especializada responde al cargo presentado por la entidad accionante señalando que:

No se aprecia, por tanto, que en la sentencia impugnada los jueces distritales realicen una errónea interpretación de los artículos admitidos; pues si conforme el artículo 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión la concesión de una frecuencia de estación de radiodifusión termina, entre otros supuestos, por el vencimiento del plazo de la concesión, entonces efectivamente el contrato de concesión de 30 de diciembre de 2003 que tenía una duración de 10 años feneció el 30 de diciembre de 2013, y mal se podía entonces pretender cumplir la recomendación 41 de la Contraloría General del Estado [...], que fue aprobada en informe DA1-0034-2007 el 6 de noviembre de 2007, mediante la resolución de terminación unilateral ARCOTEL-2016-0328 de 28 de marzo de 2016, pues como de manera acertada se dice en la sentencia la oportunidad para terminar el contrato de concesión en virtud de la recomendación de la Contraloría General del Estado, feneció mientras el plazo contractual estuvo vigente, resultando entonces jurídicamente inviable terminar un contrato que de hecho ya había efectivamente terminado por vencimiento de su plazo de concesión [...].

22. Respecto al cargo relacionado con la errónea aplicación del artículo 92 de la Ley de la CGE, la Sala Especializada -en el mismo acápite (3)- determinó que no se puede observar lo alegado, ya que fue la propia institución recurrente quien incumplió dicho artículo, pues “*si la recomendación de la CGE fue realizada el 6 de noviembre de 2007, y conforme el artículo 92 mencionado ésta debía cumplirse ‘de manera inmediata’, mal se podría pretender que el haberlo hecho mediante la resolución de terminación unilateral ARCOTEL-2016-0328, de 28 de marzo de 2016, esto es más de 8 años después*”. Por lo que, la Sala Especializada concluyó que la sentencia recurrida no adolece del yerro acusado.
23. En virtud de lo anterior, se verifica que la Sala Especializada sí se pronunció sobre los cargos presentados por el recurrente, enunció las normas en las que se fundamenta su decisión y explicó la pertinencia de estas para resolver el recurso de casación interpuesto por ARCOTEL. Por lo que, la decisión no adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes; sin que corresponda a este Organismo Constitucional pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de las normas y resoluciones por parte de la justicia ordinaria.

¿La Sala Especializada incurrió en el vicio de insuficiencia motivacional por remitirse a lo expuesto por la sentencia recurrida en casación?

24. La entidad accionante refiere que la Sala Especializada ha considerado como motivación asumir lo expuesto en la sentencia de instancia recurrida; por lo que esta Corte verificará si existe un vicio de insuficiencia por remisión.

25. Al respecto, este Organismo ha establecido que la motivación por remisión o *per relationem* ocurre cuando los jueces hacen -total o parcialmente- suya una argumentación jurídica contenida en otra resolución judicial, especialmente, en la resolución que es objeto del respectivo recurso o acción. Esta forma de argumentar no supone necesariamente un incumplimiento del criterio rector (suficiencia motivacional). No obstante, lo será si la remisión es deficiente, es decir, si el juzgador, además de la remisión, no “*reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum*” o no adopta “*una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]*”⁸.
26. Del examen de la decisión impugnada esta Corte encuentra que, si bien es cierto que en los acápites tres y cuatro, la Sala Especializada -para analizar la procedencia de los cargos casacionales- cita extractos de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo; estas citas no constituyen el único análisis que fundamenta esta decisión. Al contrario, como se pudo observar en párrafos anteriores, la Sala Especializada emite pronunciamientos autónomos que justifican las razones por las cuales en el caso concreto no existió una errónea aplicación de los artículos 67 de la Ley de Radiodifusión y Televisión y 92 de la Ley de la CGE⁹.
27. Del mismo modo, en el acápite cuatro la Sala Especializada, en respuesta al cargo relacionado con la errónea interpretación de la resolución No. RTV-734-25-CONATEL-2014, indicó que la concesión no se encuentra operando con base a un contrato de concesión, sino en virtud del artículo tres de dicha resolución que disponía que las estaciones de Radiodifusión Sonora, cuyos contratos de concesión vencieron antes y a partir de la vigencia de Ley Orgánica de Comunicación, continuarán operando hasta que el Consejo Nacional de Telecomunicaciones disponga lo pertinente. Razones por las cuales no aceptaron el recurso de casación interpuesto por ARCOTEL.
28. Así las cosas, este Organismo Constitucional ha podido verificar que la Sala Especializada, ha realizado un pronunciamiento autónomo y distinto al del Tribunal Contencioso Administrativo. Es decir, se ha pronunciado de forma particular sobre todos los cargos presentados por la entidad accionante, aun cuando haya tomado como

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 63.

⁹ En la sentencia 1499-17-EP/22, de 22 de junio de 2022, párrs. 53-56, respecto a este tema, la Corte ya mencionó que: “*Es necesario considerar que esta Corte ha señalado que en ocasiones se motiva “por remisión o per relationem”, esto es, los jueces adoptan de forma total o parcial una argumentación jurídica que se encuentra en otra decisión judicial, particularmente, en aquella resolución objeto del recurso o acción correspondiente. Es así que, la Corte Provincial concluye, de forma sintetizada, que se confirma la sentencia de primera instancia que declaró la vulneración de los derechos constitucionales de Marjorie García Macías. Se observa que los jueces de la Corte Provincial, en su sentencia, efectúan el análisis y la fundamentación autónoma correspondiente para concluir que existe una vulneración a los derechos constitucionales de la accionante del proceso subyacente, en virtud de las consideraciones y conclusiones a las cuales arribó la sentencia objeto del recurso de apelación [...] Asimismo, analizada la sentencia dictada por la Corte Provincial, de conformidad con la sentencia No. 1158-17-EP/21, se verifica que, por un lado, la decisión judicial cumple con una fundamentación fáctica [...] Por otro lado, se evidencia que la decisión impugnada cumple con una fundamentación jurídica suficiente [...]”.*

referencia extractos de la sentencia recurrida; por lo que, no se ha configurado el vicio de insuficiencia motivacional por remisión.

V. Decisión

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

- 1. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. 1704-17-EP.**
- 2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.**
- 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 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, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 15 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL