



Juicio No. 09801-2013-0705

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.

Quito, lunes 23 de junio del 2025, las 08h51. **VISTOS:** El Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que se conforma por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. 09801-2013-0705:

1. Antecedentes procesales

1.1. El 20 de noviembre de 2013, Eduardo Carmigniani Valencia, en calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (^a CONECEL^o), presentó una acción contencioso administrativa en contra del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (^a CONATEL^o), para que se declare la nulidad de la Resolución TEL-532-23-CONATEL-2013, de 15 de octubre de 2013.

1.2. Mediante sentencia de 1 de agosto de 2018, las 10h22, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (^a TDCA^o) rechazó la demanda. Contra esta decisión, CONECEL interpuso recurso de casación, por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación.

1.3. Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 26 de noviembre de 2024, las 11h26, la conjuenza nacional María Cristina Terán Orbea admitió el recurso por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación.

1.4. Una vez que se han dictado autos para resolver, y siendo el momento procesal oportuno, esta Sala considera:

2. Competencia

2.1 Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Patricio Adolfo Secaira Durango, Iván Rodrigo Larco Ortuño e Hipatia Susana Ortiz Vargas. Su conformación resultó de cuatro sucesos:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante Resolución No. 02-2021 de 5 de febrero de 2021;

3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, ex presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los conjueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango; y,

4. El encargo realizado por el doctor José Suing Nagua, presidente encargado de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficio No. 147-SG.CNJ-2024, a la conjueza Hipatia Susana Ortiz Vargas y la Acción de Personal No. 0487-DNTH-2024-JV, de 19 de febrero de 2024, emitida por el Consejo de la Judicatura, mediante la cual fue designada jueza temporal.

2.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial (^aCOFJ^o) y el artículo 1 de la Ley de Casación.

2.3. En este caso, el sorteo electrónico radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño.

3. Validez procesal

3.1. No se observa la omisión de solemnidades sustanciales en la tramitación del presente recurso, ni violación alguna del derecho a la defensa de las partes. Tras haber verificado que

este proceso se ha tramitado con regularidad y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

4. Fundamentación del recurso de casación

Causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación.

4.1. El recurrente arguyó que, resulta ilusorio que el TDCA no se haya permitido mencionar, si quiera, la contradicción y confusión de CONATEL, respecto de la aplicación de las sanciones previstas en el contrato para los incumplimientos de segunda clase (atenuantes). En esa misma línea, que omitió analizar el aspecto de mayor trascendencia: establecer si el acto era contradictorio. Es decir, en ninguna parte se determinó si existió la incoherencia alegada.

4.2. De esta manera, precisó que, el órgano administrativo confundió las sanciones determinadas y las determinables y emitió una motivación contradictoria para justificar la imposición de una multa desproporcionada, por un incumplimiento contractual que CONECEL reconoció expresamente dentro del procedimiento sancionador.

4.3. Por otro lado, la sentencia ratificó la validez del acto impugnado, debido a que, para el TDCA el proceso sancionador y el de apelación en sede administrativa, estaban debidamente motivados. Sin embargo, el TDCA no explicó en ninguna parte de la sentencia por qué está debidamente motivado el acto impugnado.

4.4. Finalmente, señaló que, la motivación es incoherente, debido a que ello es evidente de la lectura del fallo, entre los enunciados.

5. Problema jurídico

5.1. Determinar si la sentencia incurrió, por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, en falta de motivación.

6. Análisis

Causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación.

6.1. En primer punto, es menester precisar que la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador refleja una tendencia a alejarse del ^a *test de motivación*^o que comprendía el análisis de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad, ratificando, por el contrario, el análisis de la motivación suficiente¹; criterio que ha sido acogido por la jurisprudencia de esta Corte Nacional de Justicia²

6.2. El cambio de línea jurisprudencial se fundamenta principalmente en que el ^a *test*^o distorsiona el alcance de la motivación, al exigir a los juzgadores una fundamentación correcta, y no una suficiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 76.7.1 de la CRE. Es decir, mediante el ^a *test*^o se exigía que la motivación acierte en la interpretación y aplicación del Derecho³, cuando en realidad, la CRE solo establece los elementos argumentativos que componen la estructura mínima de una argumentación jurídica⁴.

6.3. De acuerdo con lo anterior, esta Sala se dispone a examinar la falta de motivación de la sentencia recurrida de acuerdo con la estructura del artículo 76.7.1 de la CRE.

6.4. El deber de motivación se encuentra previsto en la Constitución del Ecuador en su artículo 76, núm. 7, letra l) y dispone lo siguiente:

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

1 CCE, Sentencia No. 188-15-EP/20, de 11 de noviembre de 2020, párr. 20. En similar sentido, Sentencias No. 860-12-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; No. 131-14-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 20; entre otras.

2 CNJ. Sala Contencioso Administrativo, Juicios No. 01803-2019-00258, Sentencia de 12 de octubre de 2021; No. 01803-2018-00369, Sentencia de 10 de septiembre de 2021; entre otras.

3 CCE, Sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 46.

4 CCE, *ibidem*, párr. 57.

se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

6.5. Esta disposición se refiere al deber de razonar y se cumple cuando se ^a *verifican dos circunstancias básicas: enunciar las normas o principios en que funda la decisión; y, explicar la pertinencia de la aplicación de esas normas o principios a los hechos del caso*⁵.

6.6. De criterio similar ha sido nuestra jurisprudencia constitucional, al entender que la estructura de la motivación se compone de: i. enunciar las normas y/o principios jurídicos en que se fundamenta la decisión; ii. enunciar los hechos del caso; y, iii. explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho⁶.

6.7. De esta forma, una argumentación jurídica mínimamente completa está compuesta por suficientes fundamentos fácticos, sobre los antecedentes de hecho y su prueba; y suficientes fundamentos jurídicos, en el sentido de enunciar las normas y principios jurídicos y la aplicación de estos a los antecedentes de hecho -pertinencia-⁷. La motivación, en este sentido, deberá indicar sobradamente que la decisión adoptada responde a una manera específica de entender qué hechos resultan probados y cómo se interpreta la norma aplicable⁸.

6.8. La motivación suficiente exige únicamente conocer la razón de decidir, independientemente de la parquedad o extensión del razonamiento expresado⁹. Así también ^a *no incluye un derecho al acierto o la corrección jurídica de las resoluciones judiciales*¹⁰; como tampoco, habilita una revisión de los méritos de la decisión, ni permite entrar a analizar la corrección de la aplicación del Derecho y tampoco de la valoración probatoria (motivación incorrecta)¹¹.

6.9. En este caso, sobre el párr. 4.1. *ut supra*, se observa que, el recurrente argumentó que no se analizó la ^a *contradicción y confusión de CONATEL, respecto de la aplicación de las sanciones*^o y, en general, ^a *si el acto era contradictorio*^o. Bajo esta línea, resulta importante

5 Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional* (Quito: Ediciones Legales, 2019) 935.

6 CCE, Sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 59.

7 CCE, Sentencia No. 497-17-EP/20, de 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

8 Teresa Armenta Deu, *Lecciones de Derecho Procesal Civil* (Madrid: Marcial Pons, 2017), 242.

9 Juan Montero Aroca, La Sentencia. En *Derecho Jurisdiccional II* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018), 384.

10 CCE, Sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47.

11 CCE, Sentencia No. 1906-13-EP/20, 5 de agosto de 2020.

recordar que la Corte Constitucional del Ecuador ha dicho que, una argumentación es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, pero alguna de ellas es insuficiente, por encontrarse afectada por algún tipo de vicio motivacional. Entre estas, encontramos a la incongruencia frente a las partes¹².

6.10. Sobre este vicio motivacional, la misma Corte precisó que surge cuando se deja de contestar aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico o apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador¹³. De forma que *la omisión de responder a los argumentos relevantes de las partes es un asunto que afecta a la suficiencia de la motivación*¹⁴.

6.11. En tales circunstancias, esta Corte ha expuesto que, para la procedencia de este vicio, deberá verificarse: *a (i) si el accionante alegó el argumento (ii) si esto fue respondido por el TDCA, aunque implícitamente o en contexto y (iii) si era un argumento trascendental en el fondo*¹⁵.

6.12. Primero, se observa que, el accionante argumentó la nulidad del acto administrativo por *falta de motivación*¹⁶. En cuanto a la supuesta contradicción, el demandante precisó que: *el acto sugiere que no es procedente tomar el atenuante por tener la sanción por el incumplimiento de segunda clase un monto dizque específico* y después se contradice al precisar *la SUPERTEL realiza un análisis adecuado para imponer la sanción correspondiente, se observa una debida motivación y se consideraron los atenuantes correspondientes*¹⁷. Entonces, la contradicción habría sido porque no se sabría si caben o no las atenuantes para incumplimientos de segunda clase.

6.13. Segundo, de la revisión del fallo, se constata que el TDCA manifestó que, conforme al informe jurídico contenido en el Memorando IJ-DJT-2013-172: *es claro a la luz de la*

12 CCE, Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 71.

13 CCE, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 87.

14 CCE, Sentencia No. 1951-13-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 26.

15 CNJ, Sala Contencioso Administrativo, Juicio No. 09802-2020-000614, Sentencia de 14 de septiembre de 2023, párr. 6.11.

16 Demanda, fjs. 15v.

17 Demanda, fjs. 16.

*lógica, que la entidad demandada previo a imponer la sanción correspondiente si observó las circunstancias atenuantes que rodeaban al acto, de tal manera que su alegato carece de veracidad*¹⁸. En consecuencia, entendemos que, el TDCA sí resolvió sobre el argumento de la motivación, en relación con la atenuante. Por consiguiente, no se verifica falta de motivación en la sentencia.

6.14. Por otro lado, el recurrente dijo en términos generales que la sentencia sería incoherente, de su simple lectura, lo cual parecería que lo relaciona con la cuestión sobre las atenuantes. Sobre este vicio, la CCE ha dicho que puede ocurrir: 1. Incoherencia lógica; y, 2. Incoherencia decisional. La primera, ocurre ante una contradicción entre los enunciados que las componen -sus premisas y conclusiones-; es decir, cuando un enunciado afirma lo que otro niega. La segunda, se verifica ante una contradicción entre la conclusión final de la argumentación y la decisión o, dicho de otra manera, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida¹⁹.

6.15. Bajo tales circunstancias, esta Sala observa que, el recurrente no ha fundamentado de qué manera habría ocurrido la incoherencia en la decisión, pues se ha limitado a señalar que ello se observa de la simple lectura de la sentencia, en el sentido de que, el primer enunciado se contradice con el segundo. Pero aun entendiendo que se refería a la supuesta contradicción relacionada con las atenuantes, se advierte que, el único pronunciamiento sobre el reconocimiento de la infracción y las supuestas atenuantes, fue en el sentido de que: *“la entidad demandada previo a imponer la sanción correspondiente si observó las circunstancias atenuantes que rodeaban al acto”*²⁰. Con lo cual, no se advierte incoherencia alguna.

6.16. En cuanto al párr. 4.3. *ut supra*, es importante recordar que, el accionante fundamentó su demanda, justamente, en la falta de motivación del acto administrativo vinculada con las atenuantes a su favor al haber reconocido la falta cometida. En ese orden, únicamente corresponde precisar que, ello sí fue examinado, como se dijo *ut supra*, además de revisar el debido proceso y el derecho a la defensa, en atención a los recaudos procesales²¹. De tal

18 TDCA, Juicio No. 09801-2013-0705, Sentencia de 1 de agosto de 2018, fjs. 242v.

19 CCE, Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrs. 73-75.

20 TDCA, Juicio No. 09801-2013-0705, Sentencia de 1 de agosto de 2018, fjs. 242v, acápite QUINTO.

21 TDCA, Juicio No. 09801-2013-0705, Sentencia de 1 de agosto de 2018, fjs. 241-242.

manera que, tampoco se advierte falta de motivación por ese extremo.

6.17. Finalmente, en relación con el párr. 4.2. *ut supra*, es preciso recordar que, a través de esta causal únicamente se revisa si la decisión cuenta con los elementos que componen la estructura mínima de una argumentación jurídica -motivación suficiente-. Este criterio ha sido recogido por la jurisprudencia de esta Sala, de la siguiente forma²²:

[E]l incumplimiento del requisito de motivación es un cargo casacional que guarda relación con un defecto de construcción de la sentencia impugnada. Entonces, esta causal no puede ser trastocada para analizar la corrección jurídica de la decisión ni la valoración de la prueba. Cuando un recurrente busque tal tipo de control deberá alegar las causales aptas para el efecto y no limitarse a invocar el incumplimiento del requisito de motivación. De otra manera, la motivación se convertiría en una suerte de llave maestra para abrir cualquier tipo de control sobre la decisión recurrida, lo que vaciaría de contenido a las demás causales de casación.

6.18. En consecuencia, es evidente que el recurrente se encuentra controvertiendo la corrección del fallo, debido a que, se refiere a una presunta confusión entre las sanciones determinadas y determinables, lo cual es un aspecto de fondo. Además, el recurrente realizó alegaciones sobre la motivación del acto administrativo, cuando a través de esta causal se revisa, exclusivamente, la motivación de la sentencia. Por lo que, tampoco prospera.

6.19. En mérito de lo expuesto, se rechaza el cargo por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de motivación.

7. Decisión

7.1. Este Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA**

²² CNJ, Sala Contencioso Administrativo, Juicio No. 13802-2016-00314, Sentencia de 19 de septiembre de 2023, párr. 6.16.

REPÚBLICA, resuelve:

7.2. Rechazar el recurso de casación y, por lo tanto, no casar la sentencia impugnada.
Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

Resumen de fácil comprensión

En este caso, se rechazó la demanda, por cuanto la motivación de la sentencia es suficiente.

**MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL**

**DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL**