



Juicio No. 17811-2013-5103

**JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (E)
(PONENTE)**

AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

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

Quito, lunes 23 de enero del 2023, las 09h14. **I. VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Patricio Racines Garrido fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero de 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 113-P-CNJ-2021 y 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** El 7 de febrero de 2022, la presente causa fue sorteada de forma electrónica, siendo prevenida su competencia por el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo conformado por los jueces Iván Larco Ortuño, Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido. Correspondiéndole la ponencia al primero de los jueces prenombrados; **d)** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso de casación con base en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial (**COFJ**), y artículo 1 de la Ley de Casación (**LC**); **e)** Encontrándose el recurso de casación en estado de resolver, para hacerlo se considera:

II. ANTECEDENTES

2.1. El 28 de diciembre 2009, la señora Marcia Santamaría Marroquín planteó una demanda reclamando una indemnización por daño moral, daño emergente y lucro cesante en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, **^a GAD-Quito^o**) y la Procuraduría General del Estado (en adelante, **^a PGE^o**); por la presunta falta de control y vigilancia por parte de las autoridades municipales, del cumplimiento de las ordenanzas que regulan el funcionamiento de los locales de

entretenimiento y los espectáculos públicos, lo cual habría tenido una incidencia causal en el incendio de la discoteca ^a Factory Dance Industry°, donde su hijo, el señor Cesar Orlando Corral Santamaría, murió por ^a quemaduras de tercero y cuarto grado que comprometen el cien por ciento de la superficie corporal, carbonización, [e] intoxicación por monóxido de carbono°. ¹

2.2. La competencia para conocer la causa se radicó inicialmente ante el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, siendo signado el proceso con el número 17306-2009-1691.

2.3. El 18 de octubre de 2012, el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha se inhibió de conocer la causa por considerarse incompetente en razón de la materia y remitió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrada con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, ^a TDCA-QUITO°); siendo resignado el proceso con el número 17811-2013-5103.

2.4. El 21 de diciembre de 2020, el TDCA-Quito, mediante sentencia, resolvió aceptar parcialmente la sentencia ^a y declara[r] la responsabilidad patrimonial del Estado, por omisión incurrida en el cumplimiento de sus obligaciones de vigilancia y control de la entidad demandada, conforme el análisis efectuado en la presente sentencia°. ²

2.5. El 1 de septiembre de 2021, el GAD-Quito recurrió en casación de la sentencia de instancia, por las causales primera y quinta del artículo 3 de la LC.

2.6. El 21 de diciembre de 2021, el Conjuetz Nacional Mauricio Espinosa Brito, mediante auto, admitió el recurso de casación ^a interpuesto por Cinthya Araceli Hervás Novoa, Subprocuradora Metropolitana, y como tal representante legal y judicial del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la causal quinta, y los cargos de errónea interpretación de los artículos 20 de la Constitución Política del Ecuador y 2 de la Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, y se INADMITE el recurso respecto al cargo de errónea

1 Expediente de instancia. Fs. 138.

2 Expediente de instancia. Fs. 1852.

*interpretación de precedente jurisprudencial, conforme el análisis antes expuesto.*³

[Énfasis añadido]

III. ARGUMENTOS QUE CONSIDERA ESTE TRIBUNAL PARA RESOLVER

3.1. VALIDEZ PROCESAL: Estando la causa para resolver, este Tribunal no observa que se hayan infringido reglas de trámite que lesionen el derecho al debido proceso de las partes procesales, ni omisiones de solemnidades sustanciales que degeneren en nulidad alguna. Así tampoco, de la revisión integral de los expedientes puestos a conocimiento de esta autoridad jurisdiccional no se ha podido identificar alguna alegación o pretensión de las partes procesales que objete o cuestione la validez de la tramitación del recurso de casación.

En este sentido, luego de haberse comprobado que el presente recurso de casación ha sido sustanciado con apego a las normas adjetivas pertinentes, y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

3.2. PRETENSIÓN Y ARGUMENTOS DEL RECORRENTE SOBRE LA CAUSAL ADMITIDA:

3.2.1. El GAD-Quito pretende que se case la sentencia recurrida con base en las causales establecidas en el artículo 3 numerales 1 y 5 de la LC. Para esto, como construcción argumentativa expone:

3.2.1.1. Con relación a la causal primera del artículo 3 de la LC, alega la errónea interpretación del artículo 20 de la Constitución Política del Ecuador de 1998 (**CPE**) (vigente a la época de los hechos del caso) y del artículo 2 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (**LRDMQ**); y en lo principal, manifiesta:

a. ^a Es preciso considerar que la actividad de control y prevención se cumplió por parte de la Municipalidad, pero no es posible que se pretenda responsabilizar por controles posteriores que no constan en la norma y

³ Expediente de casación. Fs. 32.

más aún que se pretenda responsabilidad a la Entidad por hechos ocasionados por terceros y que no fueron de conocimiento de la Municipalidad.

El artículo 20 de la Constitución Política (1998), no hace referencia al obrar lícito o ilícito de los funcionarios o empleados públicos cuando asigna responsabilidad al Estado en el evento de que se cause un perjuicio a los administrados, originada en su comportamiento, el artículo en referencia hace mención a la falta de prestación o prestación deficiente de servicios públicos, no califica la licitud de los actos o hechos conducentes a la prestación correspondiente sino a la falta o defecto funcional del servicio°.

[Énfasis añadido]

b. ^a*El art. 2 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (la «LRDMQ»), las Ordenanzas Municipales 095, 024, 3457, 146 y demás señaladas en la sentencia recurrida, establecen la competencia del Municipio para «regular y controlar, exclusiva y privativamente, las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones». Las competencias del art. 2 de la LRDMQ son, dependiendo cada facultad, (i) obligatoriamente ejecutables y (ii) necesariamente ejecutables.*

*Respecto a las primeras, como ejemplo, el Municipio tiene la obligación, en todo caso, de receptar solicitudes de licencias y permisos de uso de suelo, tramitarlas, verificar cumplimiento de requisitos y dar una respuesta motivada al administrado; sobre las segundas, de forma general, a pesar de tener la competencia y facultad de ejercer control, sobre ciertas actuaciones de los ciudadanos, el Municipio, en observancia a los derechos constitucionales de los administrados, **debe ejecutar sus competencias de control bajo necesidad manifiesta, así, como ejemplo,***

en caso de recibir denuncias. Adicionalmente, tanto el Municipio, como cualquier otra entidad con facultades de control del Estado, no debe, ni tiene la capacidad real, logística y de personal, para vigilar y controlar todas las actuaciones de los administrados.

(...)

El Municipio no tiene la facultad de prever el cometimiento de infracciones de Ordenanzas Municipales o evitarlas. Las potestades del Municipio radican en expedir normativa que regule ciertas actividades dentro del Distrito Metropolitano. Dichas normas contienen los requisitos mínimos que deben cumplir los administrados para desarrollar sus actividades. Según se observa en la sentencia, son los administradores del local Factory, organizadores del evento y asistentes particulares quienes, con pleno conocimiento y voluntad, violaron la normativa municipal vigente y generaron el daño.

De esta forma, resulta equivoco la interpretación que realiza el Tribunal sobre el art. 2 de la LRDMQ y, la supuesta omisión del Municipio en controlar los actos realizados en el local Factory. En consecuencia, no existe nexo de causalidad entre el daño analizado y la entidad edilicia; por consecuencia, no se configura la responsabilidad extracontractual en los términos del art. 20 de la Constitución de 1998 y la jurisprudencia, tal y como será analizado en líneas posteriores°.

[Énfasis añadido]

3.2.1.2. Por su parte, en lo que atañe a la causal quinta del artículo 3 de la LC, argumentó:

a. ^a (1/4) *diversos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional han establecido lo que, en la doctrina, se conoce como el estándar o test de motivación. En concreto, el estándar*

referido se basa en la concurrencia de tres criterios concretos (i) razonabilidad, (ii) lógica y, (iii) comprensibilidad de la resolución correspondiente°.

b. ^a (...) *en esencia, la Sentencia no efectuó un análisis, propio y detallado, de las razones que fundamentan la aplicación alguna norma y las sentencias que cita (entre otras, argentinas y españolas) como fundamento de la determinación de responsabilidad del Municipio. En particular, si el Municipio, bajo el régimen de responsabilidad extracontractual por omisión, es responsable de alguna afectación ilícita a la Actora. En especial, no efectúa un ejercicio motivado para establecer la responsabilidad del Municipio, bajo el cumplimiento de los presupuestos materiales previstos en el precedente jurisprudencial obligatorio. **Por las razones referidas, la Sentencia viola el criterio de razonabilidad°.***

[Énfasis añadido]

c. ^a (...) *la Sentencia incurre en varias contradicciones, en su parte considerativa y dispositiva, que permiten concluir que no existe coherencia entre las premisas de la Sentencia y las conclusiones jurídicas que manifiesta. Por tanto, la «conclusión» de la Sentencia yerra, pues parte del supuesto de hecho (premisa de los considerandos) de que el GAD DMQ no habría podido conocer las circunstancias concretas que «rodearon el siniestro», a causa de la actuación «ilegal» de hechos terceros; y, sin embargo, considera que la «solicitud de permisos y el diámetro» del local Factory sería determinante para concluir que el Municipio omitió su deber «genérico» de prevención y control. A su vez, la Sentencia establece que las afectaciones ilícitas tienen relación causal directa con hechos de terceros particulares, en concreto, los administradores de la Factory y los organizadores del evento; no obstante «extiende» la responsabilidad al Municipio, sin ningún fundamento normativo concreto°.*

d. ^a (...) el criterio de comprensibilidad se refiere, en esencia, a que la redacción y el lenguaje de la sentencia, debe ser de tal claridad que permita su comprensión a todos los ciudadanos y no solo a las partes procesales. **La resolución correspondiente solo cumple el parámetro de comprensibilidad cuando se observa, a su vez, la lógica; es decir, si realizan un correcto silogismo y utilizan lenguaje claro y sencillo. Por tanto, dado que la Sentencia incumplió los criterios de razonabilidad y lógica, además, inobservó el criterio de comprensibilidad^o.**

[Énfasis añadido]

3.3. DELIMITACIÓN DEL O LOS PROBLEMAS JURÍDICOS: Con base en lo expuesto, de la revisión del libelo del recurso de casación, este Tribunal advierte que los problemas jurídicos a resolver corresponden a los cargos previstos en el artículo 3, numeral 1 y 5 de la LC. De conformidad a la naturaleza de los yerros acusados, sólo en el caso de ser casados, se dictará la sentencia de mérito que en Derecho corresponda.

IV. ANÁLISIS DE CASACIÓN

CAUSAL PRIMERA ALEGADA POR EL GAD-QUITO: Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva:

4.1. La causal primera del artículo 3 de la LC reproduce los presupuestos de procedencia del recurso extraordinario de casación que la Doctrina ha identificado bajo la categoría de ^a *infracciones directas a las normas*^{o4}. De este modo, esta causal advierte tres vicios que son objeto de casación por configurar yerros *in iudicando*, a saber, (i) la aplicación indebida, (ii) la falta de aplicación, y (iii) la errónea interpretación:

4 Bello Tabares, H. (2010) La casación civil. Propuesta para un recurso eficaz y constitucional. Ediciones Paredes. Caracas: Venezuela, pág. 548.

4.2. En lo que atañe a la **aplicación indebida**, la Doctrina ha señalado que este yerro atañe a las premisas menores de la motivación jurídica, toda vez que, se materializa en los casos donde, un operador jurisdiccional subsume de manera inadecuada los supuestos de hecho de un caso concreto a la hipótesis abstracta contenida en una norma que resulta impertinente. En este sentido, el vicio de indebida aplicación hace referencia a que la norma aplicada ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla, es decir entrañaría ^a *un error de selección*^o. Con esto, este tipo de infracción directa de normas, traduce ^a *una equivocada selección-adequación de la normativa que se aplica como adjetivante de la conducta que se trate, en el entendido de que aquella no regula, no recoge las conductas juzgadas*^o.⁵

4.3. Por su parte, la **falta de aplicación** es definida como aquella infracción normativa, mediante la cual se desconocen de manera franca las propiedades de un enunciado jurídico, esto es, su vigencia, su validez y su eficacia. En efecto, en este yerro *in iudicando*, el operador jurisdiccional desconoce o niega la existe y/o validez en el tiempo y espacio de una norma; en resumidas cuentas, en este yerro se prescinde de una disposición sustantiva de carácter preponderante para la resolución de un litigio.⁶

4.4. Finalmente, en lo que refiere a la **errónea interpretación**, dicho yerro se patentiza cuando a un enunciado normativo no se le otorga un sentido plausible, se contraviene su interpretación autorizada, o se le da un alcance que no puede tener la norma. En este orden de ideas, este yerro constituye una equivocación que afecta al fundamento jurídico o premisas mayores de los razonamientos jurídicos, en la medida de que, si bien *“se hace una correcta elección de la normativa, (1/4) se le asigna un significado distintos al que realmente tiene*^o.⁷

4.5. Ahora bien, vale destacar que los vicios precitados gozan de la calidad de yerros

⁵ *Ibíd*em, pág. 619.

⁶ Sarmiento Nuñez, J. (1998) Casación Civil. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas: Venezuela, pág. 134.

⁷ Bello Tabares, H. (2010) La casación civil. Propuesta para un recurso eficaz y constitucional. Ediciones Paredes. Caracas: Venezuela, pág. 616.

casables, únicamente, cuando los mismos han tenido una repercusión significativa en la parte dispositiva del acto jurisdiccional impugnado, esto es, cuando ha sido parte de la *ratio decidendi* de lo resuelto, y no se han limitado a erigir un *obiter dicta* o argumento accesorio.

4.6. Así las cosas, en el caso *in examine*, el GAD-Quito ha sostenido una errónea interpretación del artículo 20 de la CPE y 2 la LRDMQ, y en lo principal afirma que *“El artículo 20 de la Constitución Política (1998), no hace referencia al obrar lícito o ilícito de los funcionarios o empleados públicos cuando asigna responsabilidad al Estado en el evento de que se cause un perjuicio a los administrados”*; y que, *“El Municipio no tiene la facultad de prever el cometimiento de infracciones de Ordenanzas Municipales o evitarlas. Las potestades del Municipio radican en expedir normativa que regule ciertas actividades dentro del Distrito Metropolitano”* (párr.3.2.1. *supra*).

4.7. Con relación a esto, es preciso puntualizar lo que las normas bajo estudio disponen:

CPE. *“Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.*

Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes”.

[Énfasis añadido]

LRDMQ. *“Art. 2.- Finalidad.- Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o*

edificaciones, su estado, utilización y condiciones; 2) Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito. La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano será controlada por la Policía Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales. Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora; 3) Prevedrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y, 4) Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios^o.

[Énfasis añadido]

4.8. En este orden, se puede observar que los argumentos del GAD-Quito responden a dos premisas: **(i)** primero, a que la norma constitucional vigente a la época limitaba la responsabilidad objetiva del Estado a supuestos de falta o deficiente prestación de servicios públicos, y no incluía escenarios relativos al obrar ilícito de los empleados públicos; y, **(ii)** segundo, que el GAD-Quito no tenía competencia para prevenir y evitar infracciones a ordenanzas municipales.

4.9. Al respecto, es oportuno señalar que el artículo 20 de la CPE expresamente señalaba que: ^a*Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia (¼) de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargo^o* [Énfasis añadido]. En este sentido, al contrario de lo manifestado por la entidad recurrente, el régimen

constitucional vigente a la época, reconocía de forma explícita la posibilidad de imputar responsabilidad a los órganos estatales por daños provocados por las actuaciones de servidores públicos, sin que esté limitada a tópicos atinentes a la prestación de servicios públicos.

4.10. Continuando con este análisis, la frase ^a *actos de sus funcionarios y empleados*^o contenida en el artículo 20 de la CPE, no debe interpretarse de manera restrictiva como si únicamente abarcase acciones, conductas o hechos positivos de los servidores y empleados públicos; sino, que debe interpretarse de tal forma que abarque también las omisiones de los deberes normativos de los mismos.

4.11. Es así que, fue correcta la interpretación que el TDCA-Quito le otorgó al artículo en referencia en la sentencia de instancia, cuando afirmó: *“ En ese sentido, la Constitución de la República (1998), en sus artículos 20 y 120, establecía la responsabilidad del Estado **por la omisión en la que podrían incurrir los servidores públicos**”* [Énfasis añadido].

4.12. En efecto la responsabilidad objetiva del Estado, puede clasificarse en varias categorías, según la naturaleza del acto que provoca el daño. De este modo, dependiendo de si el daño es producido por un acto o hecho positivo (comisión) o una omisión lesiva, la responsabilidad se puede clasificar en responsabilidad *in comittendo* y responsabilidad *in omittendo*. Por otra parte, si el daño se provoca por la omisión o deficiencia de los actos de vigilancia, fiscalización, inspección o control que son de competencia del Estado, la responsabilidad se conoce como *in vigilando*; mientras que si el daño se origina por la falta de diligencia en la elección de los agentes que ejecutarán las potestades estatales o prestarán los servicios públicos, se conocerá como responsabilidad *in eligendo* del Estado.

4.13. En este orden, con relación a los actos de los funcionarios y empleados públicos, el Estado puede ser responsable por los actos u omisiones lesivas de aquellos, o por la falta de diligencia en su elección y control, cuando aquello ha tenido una incidencia directa en un daño a un tercero.

4.14. Por consiguiente, esta Sala de Casación observa que la interpretación que el TDCA-

Quito adoptó para el contenido normativo de artículo 20 de la CPE fue adecuada, al haber otorgado a dicha norma el alcance y sentido que corresponde; sin que la entidad recurrente haya logrado demostrar el error de hermenéutica que ha sido acusado.

4.15. Ahora bien, por otro lado, en lo que concierne a la supuesta errónea interpretación del artículo 2 de la LRDMQ, el GAD-Quito menciona que no le era exigible la prevención y evitación de las infracciones a las ordenanzas municipales que tuvieron incidencia en los hechos del caso.

4.16. Con relación a aquello, el numeral 1 de la norma en referencia, dispone expresamente: ***“ el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (1/4): 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones”*** [Énfasis añadido]. Por ende, se advierte que el GAD-Quito estaba obligado a regular y controlar el uso y ocupación del suelo, y la utilización y condiciones de las edificaciones.

4.17. Con relación a estas potestades de regulación y control municipal, esta Sala de Casación considera oportuno precisar que las mismas tienen como objeto la prevención general positiva, es decir, el aseguramiento de la vigencia (cumplimiento) de las ordenanzas municipales; y la prevención especial negativa, esto es, la sanción a los infractores de las ordenanzas relativas al uso y ocupación de suelo, y la utilización y condiciones de las edificaciones.

4.18. Por consiguiente la prevención de infracciones a las ordenanzas municipales, y el ulterior fin de evitar daños a los administrados, eran plenamente exigibles dentro del ámbito de competencias del GAD-Quito a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 de la LRDMQ; siendo correcta la interpretación que el TDCA-Quito le dio a esta norma.

4.19. En mérito de lo expuesto, se desestima el cargo de casación deducido por el GAD-Quito por la causal primera del artículo 3 de la LC.

CAUSAL QUINTA: Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

4. 20. Dentro del espectro de las garantías del debido proceso, la CRE en el artículo 76.7.1 ha recogido a la garantía de la motivación. Esta garantía constituye el requisito básico para la validez de ^a *las resoluciones de los poderes públicos*⁸, lo cual incluye las resoluciones emitidas por la Función Judicial. Es así como, la protección de esta garantía del debido proceso configura un elemento indispensable para tutelar la vigencia de la dimensión argumentativa del Derecho, y, por ende, del Estado Constitucional de justicia y derechos.

4.21. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 1158-17-EP/21 decidió alejarse explícitamente del ^a *test de motivación*⁹, el cual ^a *consist[ía] en verificar si la motivación bajo examen cumple conjuntamente con estos tres parámetros: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad*⁹. En su lugar, determinó que *“[p]ara examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender [a un] criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa (1/4). En esta línea, la jurisprudencia (1/4) ha reiterado que la exigencia de la mencionada estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*.¹⁰ [Énfasis añadido]

4.22. En síntesis, el nuevo criterio rector fijado por la Corte Constitucional, demanda que para ^a *examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación*⁹, se deba comprobar que en

8 CRE. Art. 76.7.1.

9 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 32

10 *Ibíd*em, párr. 61: ^a 61.1. 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. [...] 61.2. Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, ^a la motivación no se agota con la mera enunciación de [1/4 los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]⁹, sino que, por el contrario, ^a los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [1/4 si] no se analizan las pruebas⁹.

el acto jurisdiccional impugnado haya existido: *“(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”*. La fundamentación normativa deberá ^a *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*^o y ^a *debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso*^o; mientras que la fundamentación fáctica deberá contar con ^a *una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*^o.¹¹

4.23. En el caso *in examine*, se advierte que el GAD-Quito ha justificado su cargo siguiendo el esquema del derogado ^a *test de motivación*^o, aludiendo a un supuesto incumplimiento de los requisitos de lógica, razonabilidad y comprensibilidad (párr. 3.2.1.2. *supra*); sin embargo, en tanto que dicha forma de análisis fue reemplazada por el criterio rector de suficiencia motivacional, esta Sala de Casación procederá a analizar la motivación con base en el nuevo estándar desarrollado por la jurisprudencia constitucional.

4.24. Vale precisar que la propia Corte Constitucional ha manifestado que *“cuando se acusa el incumplimiento de la garantía de la motivación –incluso si se lo hace con base en el test de motivación±, lo que el órgano jurisdiccional debe examinar es si el cargo de insuficiencia motivacional específicamente esgrimido por la parte es o no procedente, centrándose en la parte de la motivación acusada (en la argumentación jurídica supuestamente deficiente) y aplicando las pautas sistematizadas en esta sentencia [No. 1158-17-EP/21] que sean aplicables al cargo en cuestión. En modo alguno, el órgano jurisdiccional tiene el deber de auditar la totalidad de la motivación impugnada para descartar la presencia de cualquier tipo de deficiencia o vicio motivacional, a la manera del test de motivación”*.¹² [Énfasis añadido]

4.25. Así las cosas, de la revisión de la sentencia recurrida se tiene que la misma, en lo principal, obedeció al siguiente razonamiento jurídico:

11 Ídem, párr. 61.

12 Ídem, párr. 101.

a. ^a *La Constitución del Estado (1998), establece los gobiernos seccionales autónomos, y en el artículo 230 ibídem, delega a la ley para que establezca su estructura así como sus deberes, atribuciones y competencias. La Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el numeral 1 de su artículo 2, establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene la obligación legal de regular el uso y la debida ocupación del suelo, así como de las construcciones realizadas en la ciudad; además, le corresponde ejercer el control sobre las edificaciones, su estado y utilización, atribuciones que eran exclusivas y privativas del Municipio Metropolitano de Quito. La Constitución Política (1998) permite también legislar a los organismos seccionales, por ello la entidad demandada habría expedido las correspondientes Ordenanzas, justamente para cumplir con la facultad de competencia regulatoria y de esa manera cumplir sus atribuciones, ejecutando actividades de control y supervisión^o.*

b. ^a *Es decir, era responsabilidad por orden territorial de la Administración Zonal Sur de realizar el control de policía administrativa dentro del ámbito de su territorio, sin que pueda aceptarse el argumento de que desconocía que se realizaban las actividades de diversión con participación masiva de usuarios en el local Factory, que por las características antes analizadas no podía pasar desapercibido por las autoridades de control^o.*

c. ^a *En ese sentido, para este Tribunal resulta evidente que los funcionarios municipales encargados de la supervisión y control, al no haber realizado oportunamente las inspecciones o fiscalizaciones posteriores a la emisión de las autorizaciones de funcionamiento otorgadas a la discoteca Factory Dance Industry, pusieron en una situación de riesgo a los usuarios de ese centro de diversiones, riesgo que no estaban obligados a soportarlo, por lo que, sin duda alguna, se*

configura de ese modo el nexo causal entre la omisión por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en su labor de control y el fallecimiento del ciudadano CÉSAR ORLANDO CORRAL SANTAMARÍA, quien se encontraba en el interior del local en el momento de los acontecimientos mencionados en la demanda° .

d. ° Finalmente, siendo que uno de los primordiales roles del Estado y sus instituciones es la prevención de los riesgos en general y el control del cumplimiento de la ley, que como se ha podido determinar, en este caso ha sido deficiente, y que debió haber sido ejercido por la entidad demandada, pues esa falta de supervisión de la referida actividad económica y la falta de medidas preventivas de seguridad del local donde funcionaba la discoteca ÁFactoryÂ constituyen sin duda causa de responsabilidad del ente estatal° .

4.26. Con esto, de lo transcrito, se colige que la sentencia recurrida cumplió con una fundamentación normativa suficiente, en tanto que, enunció normas de la CPE (artículos 20 y 230) y de la LRDMQ (artículo 2.1.); explicando las razones por las cuales eran pertinentes al caso en concreto, principalmente, realizando una interpretación y explicación de las razones por las cuales el Estado era responsable por los actos y omisiones de sus funcionarios y empleados.

4.27. Asimismo, se tiene que, en cuanto a hechos, la autoridad judicial impugnada ha valorado el material probatorio aportado al proceso, concluyendo que *° los funcionarios municipales encargados de la supervisión y control, al no haber realizado oportunamente las inspecciones o fiscalizaciones posteriores a la emisión de las autorizaciones de funcionamiento otorgadas a la discoteca Factory Dance Industry, pusieron en una situación de riesgo a los usuarios de ese centro de diversiones°*, lo cual comprobaría un *° nexo causal entre la omisión por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en su labor de control y el fallecimiento del ciudadano CÉSAR ORLANDO CORRAL SANTAMARÍA°*. Esto demuestra, que hubo en la sentencia recurrida una fundamentación

fáctica suficiente.

4.28. Así las cosas, con base en el análisis precedente, esta Sala de Casación concluye que la sentencia recurrida cumplió con los elementos constitutivos del criterio rector de motivación, es decir, contó con una fundamentación fáctica y normativa suficiente; desestimándose el cargo de la presunta falta de motivación denunciado por el GAD-Quito.

4.29. En mérito de lo expuesto, se rechaza el cargo de casación deducido por el GAD-QUITO bajo la causal quinta del artículo 3 de la LC.

II. DECISIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo 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 REPÚBLICA**, resuelve: **a)** Rechazar el recurso de casación interpuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; **b)** No casar la sentencia 21 de diciembre de 2020, emitida por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quinto, dentro de la causa No. 17811-2013-5103; **c)** Disponer la devolución del expediente procesal al juzgado de origen; **d)** Actúe la doctora Ivonne Guamani Leon como Secretaria Relatora; **e)** Notifíquese y cúmplase.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL (E) (PONENTE)

**RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
JUEZ NACIONAL**

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