

Quito, D.M. 28 de abril de 2021

CASO No. 2035-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En el marco de una acción de protección presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL en contra de varios Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la Corte Constitucional analiza y acepta la acción extraordinaria de protección presentada por dos GAD, que no fueron parte procesal en la causa de origen, en contra del auto de 22 de diciembre de 2015 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, por medio del cual se “*extendieron*” los efectos de la sentencia que resolvió el recurso de apelación.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite en las instancias

1. Eduardo Carmigniani Valencia, en su calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (en adelante “**CONECEL**”) presentó acción de protección, con medida cautelar conjunta¹, en contra de los jueces de coactivas de varios Gobiernos Autónomos Descentralizados². Dicha garantía jurisdiccional fue activada en virtud de que, a criterio de CONECEL, las mencionadas entidades municipales no habrían cumplido su obligación de remitir los expedientes de los juicios coactivos iniciados en su contra al “Tribunal Distrital de lo Fiscal”, tal como lo dispone el artículo 279³ del Código Tributario⁴.

¹ La acción de protección conocida por la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia-GYE, Norte de Guayas fue signada con el No. 09571-2015-02635.

² Los GAD accionados son: En la provincia de Manabí: San Vicente, Jaramijó, Tosagua, Jipijapa, Paján, Bolívar, Sucre, Manta, Eloy Alfaro, Montecristi, Flavio Alfaro, Jama, Chone, Puerto López, Rocafuerte. En la provincia de Guayas: Naranjal, Pedro Carbo y Palestina. En la provincia de Esmeraldas: San Lorenzo del Pailón y Atacames.

³ “*Presentadas las excepciones en el plazo señalado en el artículo 214 o notificada su recepción en los casos previstos en el artículo 215, el funcionario ejecutor remitirá al Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro del plazo de cinco días, copia del proceso coactivo, de los documentos anexos y de las excepciones con sus observaciones (...)*”.

⁴ En la demanda de acción de protección se observa que CONECEL alega la vulneración de su derecho a la defensa, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la propiedad. Aquello en virtud de que debido al incumplimiento de los jueces de coactiva se habrían ejecutado medidas precautelares, como embargos y bloqueo de cuentas bancarias de CONECEL.

2. El 30 de abril de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia-GYE, Norte de Guayas negó la acción de protección con medida cautelar, por considerar en definitiva que se trata de “(...) *una controversia que no incumbe al debate Constitucional (sic), porque existen las vías adecuadas para ello, tal como lo disponen los artículos 215 y 216 Código Tributario (...)*”⁵.
3. El 05 de mayo de 2015, CONECEL presentó recurso de apelación⁶ en contra de la sentencia de primera instancia. Mediante fallo dictado y notificado el 03 de septiembre de 2015, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en sentencia de mayoría⁷, decidieron aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado. Aquello por considerar que en los juicios coactivos⁸ iniciados por los GAD accionados en contra de CONECEL se vulneraron los derechos a la defensa, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica.⁹
4. Frente a dicha decisión de segunda instancia varios de los GAD accionados¹⁰ solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia. Asimismo, CONECEL presentó

⁵ Ver foja 1260 del expediente de primera instancia.

⁶ En segunda instancia la causa fue signada con el No. 09133-2015-00060.

⁷ Mediante voto salvado de 03 de septiembre de 2015, el juez Mario Alberto Blum Aguirre se apartó de la sentencia de mayoría.

⁸ En el considerando séptimo de la sentencia de segunda instancia consta que: “*En virtud de los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, esta Sala concluye que en los procesos coactivos siguientes en los GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES de los cantones: Sucre Juicio Coactivo No. 001-2015; Manta Juicio Coactivo No. 032-2015; Flavio Alfaro Juicio Coactivo No. 001-2015; Jama Juicio Coactivo No. 001-2015; Bolívar Juicio Coactivo No. 001-2015; Rocafuerte Juicio Coactivo No. 001-2014; Naranjal Juicio Coactivo No. 034-2015; Eloy Alfaro Juicio Coactivo No. 016-2015; Palestina Juicio Coactivo No. 001-2015; Puerto López Juicio Coactivo No. 001-2015; Pedro Carbo Juicios Coactivos Nos. 2-2015 y 3-2015; Tosagua Juicio Coactivo No. 0031-2015; Chone Juicio Coactivo No. 001-2015; Montecristi Juicio Coactivo No. 001-2015; Paján Juicios Coactivos Nos. 001-2015, 002-2015, y 003-2015; Jaramijó Juicios Coactivos Nos. 001-2015, 002-2015, 003-2015, 004-2015, 005-2015; Jipijapa Juicios Coactivos Nos. 001-2015, 002-2015, 003-2015 y 004-2015; San Vicente Juicios Coactivos Nos. 001-2015, 003-2015, 004-2015, 005-2015 y 006-2015; San Lorenzo de Pailón Juicio Coactivo No. 0020-2014; existió vulneración de los derechos constitucionales a la defensa, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica (...)*”

⁹ En la sentencia de segunda instancia se dispuso como de medidas de reparación integral que: “*a) Los funcionarios recaudadores de los GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES de los cantones: San Vicente, Manta, Montecristi, Flavio Alfaro, Jama, Paján, Jipijapa, Jaramijó, Bolívar, Chone, Puerto López, Rocafuerte, Sucre, Tosagua -cantones de la provincia de Manabí; Pedro Carbo, Palestina, Naranjal de la provincia del Guayas, San Lorenzo de Pailón, y Atacames, Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas remitan de INMEDIATO, junto con las garantías presentadas al TRIBUNAL DISTRITAL DE LO FISCAL correspondiente en orden a sus jurisdicciones los procesos de coactiva en contra de CONECEL, materia de esta Acción de Protección; b) Se deja sin efecto los procesos de ejecución o coactivas así como todos los embargos y retenciones efectuados a las cuentas bancarias de la accionante dispuestos en cada uno de ellos señalados en la demanda, para el perfeccionamiento de la devolución de los valores retenidos o embargados se deberá oficiar a la Superintendencia de Bancos para que ésta a su vez comuniqué de la presente sentencia a las instituciones del sistema financiero nacional. (...)*”. (énfasis añadido).

¹⁰ De fojas 185 a 321 del expediente de segunda instancia constan las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas por los siguientes GAD's: Pedro Carbo, Palestina, Eloy Alfaro, Tosagua, Sucre,

recurso de ampliación. En cuanto a las solicitudes de aclaración y ampliación de los GAD accionados los jueces de apelación señalaron que “(...) *la sentencia expedida por la Sala es clara, explícita y entendible (...)*”. Respecto a la ampliación requerida por CONECEL, los jueces de apelación manifestaron que “(...) *los efectos del fallo que antecede abarcan también al GAD Municipal de Atacames, entidad que aparece como legitimado pasivo a lo largo de este proceso (...)*”.¹¹

5. Los alcaldes y procuradores síndicos de los GAD de Flavio Alfaro, Eloy Alfaro, Tosagua, Montecristi, Bolívar, Rocafuerte, Sucre, Puerto López, Palestina, Manta¹², Jama, Chone, San Lorenzo de Pailón¹³, de forma independiente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación. Dichas demandas, acumuladas en la causa 156-16-EP, fueron inadmitidas por este Organismo.¹⁴
6. El 28 de octubre de 2015, CONECEL solicitó al tribunal de apelación que “(...) *con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la LOGJ (sic), extiendan a los efectos de la Sentencia (sic) a los GAD de Tulcán y 24 de Mayo, ordenando que: a) El GAD de Tulcán y 24 de mayo devuelvan de inmediato y en efectivo a Conecel todos los fondos que le hubieren embargado por causa de los juicios coactivos que han iniciado en contra de Conecel. Y, b) Que se levanten las órdenes de retención o embargo de cuentas bancarias de Conecel actualmente vigentes, para lo cual se deberá oficiar a la Superintendencia de Bancos para que esta a su vez comunique el particular a todas las instituciones del sistema financiero nacional (...)*”.¹⁵ (énfasis añadido).
7. Luego, mediante escritos de 03 de diciembre de 2015¹⁶ y 12 de noviembre de 2015¹⁷, los GAD de Naranjal y Pedro Carbo, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección¹⁸ en contra de la sentencia dictada el 03 de septiembre de 2015 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.¹⁹ Dichas demandas fueron inadmitidas por este Organismo, al concluir que

Manta, Jama, Chone, Rocafuerte, Bolívar, Flavio Alfaro, Montecristi, Naranjal, San Lorenzo del Pílon, Puerto López.

¹¹ Ver auto dictado el 29 de septiembre de 2015 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, foja 327.

¹² Ver escritos de 23 de octubre de 2015.

¹³ Ver escritos de 26 de octubre de 2015.

¹⁴ Según certificación de 03 de octubre de 2016, suscrita por el entonces secretario general de la Corte Constitucional consta que la causa 2035-16-EP “*tiene identidad de objeto y acción con el caso 0156-16-EP*”. Asimismo, conforme el auto de sala de admisión dictado por este Organismo el 23 de agosto de 2016, se observa que las acciones extraordinarias de protección que integraban la causa No. 156-16-EP fueron inadmitidas.

¹⁵ Ver fojas 727 y 728 del expediente de segunda instancia. A fojas 782 consta que CONECEL reiteró la petición de modular la sentencia de apelación, mediante escrito presentado el 03 de diciembre de 2015.

¹⁶ Ver fojas 738 a 756 del expediente de segunda instancia.

¹⁷ *Ibíd.* fojas 765 a 778.

¹⁸ Dichas acciones extraordinarias de protección se acumularon en la causa signada en este Organismo con el No. 0156-16-EP.

¹⁹ *Ibíd.* cita 14.

estas “no cumplen con los presupuestos de admisibilidad previstos en el artículo 62 numerales 4 y 5”.²⁰

8. Conforme consta en auto de 01 de diciembre de 2015²¹ los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas reiteraron que el fallo de segunda instancia “fue emitido con calidad meridiana”, por lo cual “se niega la petición de aclaración y ampliación formuladas por los litigantes que recurrieron horizontalmente”. Además, en tal providencia ordenaron que “una vez notificado este auto **retorne el proceso para que el tribunal se pronuncie sobre las acciones extraordinarias de protección que han propuesto algunos de los justiciables**”. (énfasis añadido).
9. El 22 de diciembre de 2015, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas decidieron que por el efecto *inter comunis* “(...) **se modula la sentencia de 02 de septiembre de 2015 (sic), en el sentido de: a) Hacerla extensiva y declarar la vulneración de los derechos constitucionales de CONECEL por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Tulcán y 24 de Mayo; para lo cual del fallo de minoría como voto concurrente (sic) dispone como medida reparatoria integral que los funcionarios recaudadores de los GADS de Tulcán y 24 de Mayo remitan de inmediato, junto con las garantías presentadas al Tribunal Distrital de lo Fiscal correspondiente en orden a sus jurisdicciones los procesos de coactiva en contra de Conecel; y, b) Del fallo de mayoría dejar sin efecto los procesos de ejecución o coactivas iniciados en contra de la misma prenombrada accionante, así como todos los embargos y retenciones efectuados a sus cuentas bancarias, ordenándose que los GADS de Tulcán y 24 de Mayo procedan a la devolución inmediata de los valores embargados a Conecel. Para el perfeccionamiento de la devolución de los valores retenidos o embargados se deberá oficiar a la Superintendencia de Bancos para que ésta a su vez comunique de la presente modulación de la sentencia a las instituciones del sistema financiero nacional para que den cumplimiento a esta disposición, cuya restitución deberá efectuarse mediante cheque o transferencia de cuenta a cuenta y además se oficie a los gobiernos Autónomos Descentralizados de Tulcán y 24 de Mayo para los efectos dispuestos, y 3) De conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con notificación de la otra parte, debido a las acciones extraordinarias de protección presentadas por los GADS accionados por ende remítase el expediente íntegro a la Corte Constitucional para que las conozca junto con la modulación realizada en este auto (...)**”.²² (énfasis añadido).
10. Mediante escritos de 28 y 29 de diciembre de 2015 los alcaldes y procuradores síndicos de los GAD de Tulcán, Eloy Alfaro, San Lorenzo del Pailón y 24 de Mayo, solicitaron la nulidad y aclaración de la decisión referida en el párrafo anterior. Respecto a dichas peticiones, el 20 de enero de 2016 la Sala Especializada de lo

²⁰ Ver auto de sala de admisión dictado el 23 de agosto de 2016, en la causa No. 156-16-EP.

²¹ Ver foja 779 del expediente de segunda instancia.

²² *Ibíd.* fojas 783 a 785.

Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, señaló que “(...) *no ha dictado una nueva sentencia, como erradamente afirman los GADS de Tulcán, 24 de Mayo, San Lorenzo del Pailón y Eloy Alfaro, lo que ha hecho es la modulación de los efectos de la sentencia dictada en esta acción de protección, con aplicación precisamente del efecto “inter comunis” de la misma, como dispone el artículo 5 del cuerpo de ley referido (...)*”. Además, indicaron que la alegada nulidad no existiría “(...) *porque claramente está explicado que no se han dictado dos sentencias en esta misma causa ni tampoco se ha puesto en indefensión a la parte requirente (...)*”.²³

11. Los alcaldes y procuradores síndicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones 24 de Mayo y Tulcán (en adelante “**los GAD accionantes**”) presentaron, independientemente, acciones extraordinarias de protección²⁴, en contra del auto dictado el 22 de diciembre de 2015 (en adelante “**el auto impugnado**”), por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (en adelante “**los jueces accionados**”).

1.2. Trámite en la Corte Constitucional

12. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión, en esta ocasión, conformada por las ex juezas constitucionales Roxana Silva Chicaíza, Marien Segura Reascos y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2035-16-EP.
13. Mediante sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, efectuada el 06 de septiembre de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
14. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 01 de abril de 2021. A través de dicha providencia se dispuso que los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los fundamentos de las mencionadas demandas. Sin embargo, el informe requerido no ha sido remitido a este Organismo de forma oportuna.
15. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo

²³ *Ibíd.* foja 933.

²⁴ El GAD del cantón 24 de Mayo presentó su demanda de acción extraordinaria de protección el 13 de febrero de 2016. Mientras que el GAD del cantón Tulcán lo hizo el 16 de febrero de 2016. Tales acciones fueron acumuladas en la presente causa.

previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

3.1. Por parte de los GAD accionantes

17. De la revisión íntegra de las acciones extraordinarias de protección presentadas por los GAD accionantes este Organismo encuentra que ambas demandas son idénticas. Esto en virtud de que las dos presentan, textualmente, la misma estructura, alegatos y pretensiones. Por lo tanto, los argumentos propuestos por los GAD accionantes serán considerados de forma conjunta.
18. Siendo así, la Corte observa que los GAD accionantes presentan los siguientes cargos en contra del auto impugnado:

- a) En general, se alega la vulneración del derecho al **debido proceso** en virtud de que:

“(...) la Corte Provincial del Guayas Sala Especializada de lo Laboral, emite una sentencia modulativa dándole a la misma un efecto inter - comunis. NO como lo ha establecido la Corte Constitucional y el Art. 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, para que se beneficie de la sentencia constitucional los demás perjudicados que comparan circunstancia similares con el peticionario de la acción (CONECEL S.A.); sino para beneficiar de forma exclusiva al mismo peticionario la compañía CONECEL S.A., ya que al no ser mi representada parte en este proceso constitucional, no podía ser objeto de un sentencia en su contra, ya que al no haber sido notificada con la acción de protección, ni notificado con la sentencia de primera instancia, se vulnero (sic) de esta garantía constitucional del "debido proceso" (...).”

- b) En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** manifiestan que:

“(...) la sentencia objeto de esta acción extraordinaria de protección, se genera posterior a la sentencia de segunda instancia, es así, que la sentencia de segunda instancia se emitió con fecha 02 de septiembre del 2015, y la sentencia modulativa, se emitió con fecha 22 de diciembre del mismo año. Es decir, señores Jueces Constitucionales, el actuar arbitrario del Corte Provincial del Guayas, se produce por el hecho que no existe norma legal o constitucional que le permita emitir posterior a una sentencia en firme pasada por autoridad de cosa juzgada, alterar el contenido de la misma emitiendo un alcance a la sentencia anterior, situación jurídica, que viola el derecho al debido proceso, a la coda (sic) juzgada material y al derecho a la motivación (...).” (énfasis en original).

- c) Además, sostienen que no tuvieron derecho a la **tutela judicial efectiva** ya que:

“(...) no pudimos acceder al órgano jurisdiccional, a defendemos por hechos o argumentos que nunca fue puesto a nuestro conocimiento y que había demandado la compañía CONECEL S.A., a los demás Gobierno Municipales, solo fuimos juzgado sin ser escucha por lo menos en audiencia (sic) (...)”.

d) También alegan la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica**, en virtud de que los jueces accionados:

“[emitieron] sentencia en la cual fundamentándose de forma equivocada en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como en la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional, modula una sentencia, que no correspondía al presente caso, ya que la modulación se la aplica para beneficiar a tercero (sic) perjudicados que compartan circunstancia similares con el peticionario de la acción, pero NO para beneficiar al propio peticionario como es el caso la compañía CONECEL S.A., además la sentencia modulativa se aplica a favor del tercero perjudicado que no ha sido parte procesal (...)”.

19. En tal virtud, los GAD accionantes solicitan que se declare la vulneración de los derechos constitucionales antes referidos y que se deje sin efecto “la sentencia modulativa” dictada el 22 de diciembre de 2015 por los jueces accionados.

3.2. Por parte de los jueces accionados

20. Tal como se dejó anotado *ut supra* los jueces accionados no presentaron el informe motivado requerido mediante providencia de 01 de abril de 2021.

IV. Análisis constitucional

21. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, disponen que:

“La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. (...)”.

“La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.”

22. En cuanto a dicha garantía jurisdiccional la Corte Constitucional ha manifestado que:

“(...) en este tipo de acciones, le corresponde a la Corte Constitucional realizar un control en torno a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional a fin de verificar la vulneración o no de derechos en el desarrollo de un proceso, sin que esto signifique que la

*Corte se convierta en una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces inferiores. (...)*²⁵ (énfasis añadido).

23. En la especie, los GAD accionantes presentan acciones extraordinarias de protección en contra de un auto por medio del cual los jueces accionados “*modularon*” los efectos de la sentencia que resolvió el recurso de apelación. Por lo cual, corresponde a este Organismo determinar, en primer lugar, si dicho auto puede ser considerado como definitivo. Es decir, si el auto impugnado cumple con los siguientes presupuestos:

*“(...) un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal (...)*²⁶.

24. Tal como se mencionó en el párrafo 9 *supra*, a través del auto impugnado los jueces accionados decidieron, “*por el efecto inter comunis*”, extender los efectos de la sentencia que resolvió el recurso de apelación. Es decir que en dicho auto se declaró que los GAD accionantes, quienes no fueron parte procesal de la acción de protección de origen, también habrían vulnerado los derechos a la defensa, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica de CONECEL. Asimismo, los jueces accionados decidieron dejar sin efecto los procesos coactivos que dichos GAD habrían iniciado en contra de CONECEL y dispusieron que se devuelvan los valores que fueron embargados a dicha compañía.
25. A criterio de este Organismo el auto impugnado responde a una petición improcedente presentada por CONECEL. Esto en virtud de que si bien los jueces podían modular los efectos de la sentencia de apelación en razón *del tiempo, la materia y el espacio*²⁷, ello no los habilitaba para disponer que otros GAD, que no fueron accionados en el proceso de origen, cumplan lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia.
26. Además, en cuanto a que la extensión de los efectos de la sentencia de apelación estaría amparada en el efecto *inter comunis*, la Corte encuentra que dicha afirmación no tiene asidero legal. Aquello, debido a que los efectos *inter comunis* son aquellos

²⁵ Corte Constitucional, sentencias No. 1091-13-EP/20, de 04 de marzo de 2020, párrafo 31 y No. 314-17-SEP-CC, de 20 de septiembre de 2017, página 11.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, de 20 de agosto de 2019, párrafos 44 y 45.

²⁷ LOGJCC, artículo 5.- *Las juezas y jueces, cuando ejerzan jurisdicción constitucional, regularán los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional.*”

que “(...) alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, **comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción** (...)”²⁸(énfasis añadido). En el caso *in comento*, los GAD accionantes, evidentemente, no pueden ser considerados como terceros beneficiarios de las medidas dispuestas por los jueces accionados en la sentencia de apelación, ni tampoco comparten las mismas circunstancias que CONECEL, ya que estos no activaron la garantía jurisdiccional de origen.

27. Por lo tanto, esta Corte considera que si bien el auto impugnado no pone fin al proceso²⁹, sí se enmarca en la categoría de un auto definitivo, toda vez que los GAD accionantes se encontraban imposibilitados de impugnar, a través de otro mecanismo procesal, una decisión judicial que extendía las disposiciones de la sentencia a otros sujetos que no habían sido mencionados en ella. Es decir que surgió a raíz de una petición improcedente.
28. Además, cabe indicar que si bien los GAD accionantes refieren la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sus argumentos tienen relación específicamente con el derecho a la defensa en sus garantías previstas en los literales a), b), c), h) y m) del artículo 76.7 de la CRE. Por lo tanto, dichas alegaciones se analizarán en el marco del derecho a la defensa.
29. Siendo así, corresponde a la Corte Constitucional determinar si el auto dictado el 22 de diciembre de 2015 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, vulneró el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Sobre el derecho a la defensa

30. El artículo 76.7 de la CRE incluye varias garantías específicas por medio de las cuales se busca afianzar el cumplimiento del derecho a la defensa. En el caso particular, esta Corte observa que las alegaciones presentadas por los GAD accionantes guardan relación, específicamente, con las siguientes garantías **a)** no ser privado de dicho derecho en ninguna etapa o fase del proceso, **b)** contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, **c)** ser escuchados en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, **d)** presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida, y replicar los

²⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 030-15-SIS-CC, de 22 abril de 2015, pág. 14. Autos de verificación de cumplimiento de sentencias en el caso No. 41-13-AN, dictados el 10 de noviembre de 2016, considerando cuarto y de 24 de enero de 2020, párrafo 4.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1502-14-EP/19, de 07 de noviembre de 2019, párrafo 16 “(...) *un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de las pretensiones con estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las inicio de uno nuevo pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones (...)*”.

argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y, e) recurrir el fallo.³⁰

31. Con relación al derecho a la defensa este Organismo ha determinado que:

*“(...) Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue **dejado en indefensión** como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. (...)”.*³¹

32. En la especie, esta Corte encuentra que los GAD accionantes ni siquiera fueron demandados en el proceso de origen, mucho menos comparecieron en calidad de sujetos procesales dentro de la sustanciación de la acción de protección. Tal como aseveran en las respectivas demandas, ninguno de los GAD accionantes fue notificado ni con la demanda de acción de protección, ni con las decisiones judiciales que al respecto se adoptaron en primera y segunda instancia. Únicamente, se los notificó con el auto materia de la presente decisión.

33. Por lo expuesto, la Corte Constitucional corrobora que los GAD accionantes fueron dejados en indefensión y que en virtud de dicha situación se vulneraron sus derechos a la defensa en las garantías previstas en los literales a), b), c), h) y m) del artículo 76.7 de la CRE.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

34. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 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 de 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. (...)”.

35. En cuanto a dicha garantía del debido proceso, este Organismo ha señalado que:

³⁰ Artículo 76.7, literales a), b), c), h) y m) de la CRE.

³¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1391-14-EP/20, de 29 de enero de 2020, párrafo 14

“(…) Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión “[...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto”³².

- 36.** En definitiva, los GAD accionantes alegan la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en virtud de que *“(…) no hubo un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajaban en la existencia de terceros perjudicados que debía aplicarse una sentencia con efectos inter-comunis (…)”³³.*
- 37.** En el auto impugnado la Corte Constitucional observa que los jueces accionados recurren a lo dispuesto en el artículo 5 de la LOGJCC para justificar que la modulación de los efectos de la sentencia que resolvió el recurso de apelación era procedente.³⁴ Además, a lo largo de dicha decisión refieren fallos dictados por este Organismo³⁵, por la Corte Constitucional colombiana, así como doctrina relacionada con la definición y alcance de los efectos *inter comunis*. A través de dichas referencias jurisprudenciales y doctrinarias, los jueces accionados confirman que tales efectos de las sentencias *“alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción”*. (énfasis añadido).
- 38.** A pesar de dicha precisión, los jueces accionados concluyen que *“(…) resulta evidente que tanto el Gobierno Autónomo de Tulcán como el de 24 de Mayo en sus actuaciones al expedir autos de coactiva en contra de CONECEL guardan absoluta analogía a las consumadas por los GADS demandados en la acción de protección, incurriendo de (sic) consiguiente en los mismos actos de vulneración de derechos (…)”*.³⁶ (énfasis añadido).
- 39.** A criterio de esta Magistratura la conclusión a la cual arribaron los jueces accionados resulta insuficiente³⁷. Esto en virtud de que los jueces accionados no ofrecen razones para justificar por qué los GAD accionantes serían beneficiarios de las disposiciones

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párrafo 41 y No. 1171-15-EP/20 de 14 de octubre de 2020, párrafo 31.

³³ Ver acápite 7.4 de las demandas de acción extraordinaria de protección.

³⁴ Ver considerando 1.1 del auto impugnado.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 031-09-SEP-CC de 24 de noviembre de 2009 y No. 1-13-SIS-CC de 17 de julio de 2013.

³⁶ Ver considerando 1.2 del auto impugnado.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párrafo 44. *Esta Corte ha señalado ya que una violación del artículo 76 numeral 7 literal / de la Constitución ocurre ante dos posibles escenarios: (i) la inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión; y (ii) la insuficiencia de motivación, cuando se incumplen criterios que nacen de la propia Constitución al punto que no permiten su comprensión efectiva.*

dictadas en la sentencia de segunda instancia, ni tampoco argumentan por qué CONECEL compartiría las mismas circunstancias con los GAD que no fueron partes procesales en la causa de origen. Por lo expuesto, este Organismo constata que en el auto impugnado se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre la tutela judicial efectiva

40. El artículo 75 de la CRE, prevé que:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

41. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos:

“(…), que podrían concretarse en tres derechos: 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 (...)”³⁸.

42. En el caso concreto, los GAD accionantes alegan la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que habrían sido impedidos de acceder a la justicia, defenderse y ser escuchados en la acción de protección originaria. Por lo cual, se observa que las referidas alegaciones guardan relación con el primer momento de la tutela judicial efectiva. Esto es el acceso a la administración de justicia, el cual incluye el derecho de acción y el derecho a tener una respuesta a la pretensión.

43. Tal como se dejó anotado en el análisis sobre el derecho a la defensa, la Corte Constitucional verifica que, en efecto, los GAD accionantes no formaron parte del proceso de origen, ni en primera, ni en segunda instancia. Esto debido a que no fueron accionados en el proceso de origen. Pese a ello los jueces accionados decidieron que las decisiones adoptadas en segunda instancia también serían impuestas a los hoy accionantes. Por lo cual, se constata que estos fueron impedidos de ejercer su derecho de acción.

44. Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional constata que los jueces accionados vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la CRE, en su componente relacionado con el derecho al acceso a la administración de justicia.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párrafo 111.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. **2035-16-EP**.
2. Declarar que el auto de 22 de diciembre de 2015, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró los siguientes derechos de los GAD de Tulcán y 24 de Mayo: **a)** Defensa en las garantías previstas en los literales a), b), c), h) y m) del artículo 76.7 de la CRE, **b)** Debido proceso en la garantía de la motivación; **c)** Tutela judicial efectiva.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto el auto de 22 de diciembre de 2015, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
4. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL