

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1707-16-EP/21 En el Caso No. 1707-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección	3
5-21-TI/21 En el Caso No. 5-21-TI SI Requiérese aprobación previa de la Asamblea Nacional	17
20-16-IS/21 En el Caso No. 20-16-IS Declárese que la primera medida dispuesta por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, no puede ser ejecutada materialmente	34
2000-16-EP/21 En el Caso No. 2000-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada	43
2362-16-EP/21 En el Caso No. 2362-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2362-16-EP.	52
3279-17-EP/21 En el Caso No. 3279-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 3279-17-EP.	60
29-17-IS/21 En el Caso No. 29-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada	75

	Págs.
98-16-EP/21 En el Caso No. 98-16-EP Desestímense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección	82
2567-16-EP/21 En el Caso No. 2567-16-EP Aceptese la acción extraordinaria de protección	91
5-13-IA/21 En el Caso No. 5-13-IA Rechácese por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad No. 5-13- IA.....	101
1314-17-EP/21 En el Caso No. 1314-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1314-17-EP.....	119
2004-16-EP/21 En el Caso No. 2004- 16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta	128
3-17-IS/21 En el Caso No. 3-17- IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 3-17-IS.	136
5-20-IA/21 En el Caso No. 5-20-IA Desestímense las pretensiones de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales identificada con el No. 5-20-IA.	147
37-17-IS/21 En el Caso No. 37-17- IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por Fausto Fajardo Espinoza y Letty Fabiola Mosquera Sarmiento	154
1507-16-EP/21 En el Caso No. 1507- 16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1507-16-EP	163
1802-16-EP/21 En el Caso No. 1802-16-EP 16-EP Desestímese la acción la acción extraordinaria de protección No. 1802-16-EP.....	173

**Sentencia No. 1707-16-EP/21****Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1707-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA No. 1707-16-EP/21**

Tema: La Corte Constitucional resuelve que un auto resolutorio que determinó el monto de la reparación económica establecida en una sentencia de acción de protección vulneró el derecho a la seguridad jurídica al aplicar una norma no vigente al momento de los hechos judicializados en la acción de protección. Además, la presente sentencia desarrolla los supuestos establecidos en la regla b.11 de la sentencia No. 011-16-SIS-CC respecto a la impugnabilidad de este tipo de autos de ejecución.

1. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales**

1. Dentro de la acción de protección No. 01606-2009-0701, planteada por Eulalia del Rosario Albarracín Rodas en contra del Consejo de la Judicatura, el 2 de septiembre de 2009 el Juzgado Sexto de lo Civil de Cuenca dictó sentencia y ordenó lo siguiente:

...“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, acepta la acción de protección propuesta por la Dra. Eulalia del Rosario Albarracín Rodas, Ayudante Judicial Dos del Tercer Tribunal de Garantías Penales del Azuay, contra el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, en la persona de su Presidente Dr. Benjamín Cevallos Solórzano, por cuanto en el presente caso se han violentado los derechos constitucionales a los que se hace referencia en el numeral 4 del considerando Sexto de esta sentencia, como así se declara; y en consecuencia se dispone que la parte accionada le de a la accionante Eulalia del Rosario Albarracín Rodas el mismo tratamiento salarial homologado respecto de otros empleados de igual rango que ejecutan la misma función que la compareciente; y en consecuencia se dispone que se le reconozca y pague una remuneración homologada de Ayudante Judicial Dos en el nivel o banda techo; que este derecho sea reconocido en las posteriores remuneraciones; y por todo el tiempo que haya existido la remuneración diferenciada a la que se hace referencia en los considerandos que anteceden y en especial en el numeral 2 del considerando sexto de esta sentencia, para lo cual se asignarán los fondos suficientes.

2. Dicha decisión fue confirmada en todas sus partes por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el 28 de septiembre de 2009.
3. El 22 de febrero de 2016, Eulalia del Rosario Albarracín Rodas inició un proceso de ejecución para determinar el monto de la reparación económica establecida en la sentencia antes descrita. Dicho proceso se tramitó ante la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca y se signó con el No. 01803-2016-00066.
4. El 5 de julio de 2016, el Tribunal Distrital dictó auto resolutorio en el que dispuso:

...TERCERO.- Cabe Indicar que en la Sesión Ordinaria del Pleno del Consejo de la Judicatura, del 25 de agosto de 2009, se resuelve la homologación definitiva de remuneraciones de los servidores de la función Judicial a partir del mes de agosto de 2009, es decir que inicialmente se elaboró un proyecto de unificación de las remuneraciones, conforme lo señala la ahora accionante en su libelo de demanda: "En el proyecto de Homologación a la Unificación de la Remuneración de la Función Judicial aprobado por el Consejo Nacional de la Judicatura en sesiones ordinarias de 4 de diciembre de 2007 y 29 de abril de 2008". CUARTO.- Consta de autos la Acción de Personal No. 1165-DNP, de fecha 07/junio/2009 que rige a partir de 01/09/2009; mediante la cual se designa a la ahora accionante como Oficial Mayor con un sueldo de USD 1800. De acuerdo a la sentencia de segunda instancia que se dicta el 28 de septiembre de 2009, a las 16h15; se dispone que sea reconocida en las posteriores remuneraciones; es decir que de USD 1700 se le homologue a USD 2.086,32. Si partimos de que en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura de fecha 25 de agosto de 2009 se resuelve la homologación; a la accionante se le debería reconocer el período: 25 de agosto de 2009 a 28 de septiembre de 2009. Por lo expuesto se aprueba el informe presentado por la Señora Perito, en fecha 26 de abril de 2016, a las 15h50; y se dispone se proceda a oficiar a la parte accionada a fin de que realice los trámites correspondientes para el pago... (sic).

5. El 2 de agosto de 2016, Eulalia del Rosario Albarracín Rodas presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 5 de julio de 2016.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 9 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno del Organismo sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. Mediante providencia de 4 de diciembre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de diez días a fin de que los

juzgadores demandados presenten su informe dando contestación a la acción presentada.

9. El 30 de diciembre de 2020, la jueza Diana Vintimilla y los jueces Gonzalo Urgilés y Paúl Jiménez, miembros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, respondieron los fundamentos de la acción.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante sostiene que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76, numeral 7 literal *l* de la Constitución) y el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). En consecuencia, solicita que se declare la vulneración de estos derechos y se ordene su reparación integral.

12. Para fundamentar lo solicitado, plantea los siguientes cargos:

12.1. Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque el auto impugnado habría tomado como fundamento normas que no estuvieron vigentes a la fecha de presentación de la acción de protección. Indica que la sentencia que debía ejecutarse se refiere a la homologación aprobada el 29 de abril del 2008 y no menciona la segunda fase de la homologación de la remuneración de los servidores judiciales realizada el 25 de agosto de 2009.

12.2. Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica puesto que se habría aplicado en el auto impugnado una norma que no se encontraba vigente y era distinta a la indicada en la sentencia que se ejecuta.

12.3. Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque los jueces habrían omitido ejecutar la sentencia de manera que permita obtener a la accionante la reparación integral del daño causado. A juicio de la accionante, se debía ordenar el pago desde la aprobación de la homologación de las remuneraciones de los servidores judiciales de 29 de abril de 2008 y no desde la segunda fase de la homologación de la remuneración de los servidores judiciales que tuvo lugar el 25 de agosto de 2009.

3.2. Posición de las autoridades judiciales demandadas

13. Los juzgadores que emitieron el auto impugnado presentaron un informe en el cual reseñaron las actuaciones procesales y señalaron que dieron cumplimiento a la reparación dispuesta en sentencia y no vulneraron los derechos de la accionante a la tutela judicial efectiva ni al debido proceso.

4. Cuestión previa

14. En el caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra del auto de ejecución de 5 de julio de 2016 que determinó el monto de reparación económica dispuesto en una sentencia de acción de protección. Al tratarse de un auto emitido en la fase de ejecución, corresponde verificar si este constituye un auto definitivo que pueda ser objeto de acción extraordinaria de protección.
15. En el año 2016, la sentencia No. 011-16-SIS-CC estableció una serie de reglas para la sustanciación de procesos de determinación del monto de reparación económica provenientes de garantías jurisdiccionales¹. Entre estas, en la subregla b.11 la Corte determinó lo siguiente:

b.11 De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

16. La Corte efectuó una distinción en cuanto a la posibilidad de impugnar el auto resolutorio emitido en: i) los procesos de garantías jurisdiccionales en los que no haya intervenido la Corte Constitucional; y, ii) aquellos en que sí participó la Corte Constitucional. Para el primer supuesto, se determinó que el auto resolutorio es susceptible de ser impugnado de forma general vía acción extraordinaria de protección; y, para el segundo, la Corte señaló que se debe enviar un escrito a este Organismo dentro del término de 20 días, que en la práctica de la Corte se ha conocido a través de la fase de verificación de cumplimiento.
17. Respecto a la regla fijada para el supuesto (i) –procesos de garantías jurisdiccionales en los que no haya intervenido la Corte Constitucional– a partir de la emisión de la regla 11.b del precedente No. 011-16-SIS-CC, mediante la acción extraordinaria de

¹ La Corte emitió estas reglas después de constatar que, en su mayoría, los procesos de ejecución de reparación económica no estaban siendo sustanciados con la debida celeridad por parte de los tribunales contencioso administrativos y, en consecuencia, estableció la forma como debería ser sustanciado este proceso de ejecución en razón de la sencillez, rapidez y eficacia que lo debe caracterizar.

protección esta Corte ha analizado, en general, si los autos resolutorios vulneraron derechos constitucionales, principalmente por no ejecutar adecuadamente la decisión constitucional o por incumplir alguna de las reglas establecidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC. Como consecuencia, en ocasiones la acción extraordinaria de protección se ha activado en contra de este tipo de autos para plantear cuestiones relacionadas a una ejecución defectuosa de la sentencia que determinó la reparación económica, cuestión que no es propia del objeto de esta acción.

18. Según los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección debe limitarse a la verificación de la vulneración de derechos en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia y no a verificar si los autos emitidos en la fase de ejecución, como el auto resolutorio en la determinación de un proceso de reparación económica, han cumplido de forma integral la sentencia que estaban llamados a ejecutar.
19. Así, según la Constitución, solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección los autos que tengan el carácter de definitivos. Según la jurisprudencia de la Corte, un auto es 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 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 pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones².
20. Al tratarse de un requisito de procedencia de la acción, la Corte Constitucional debe verificar, incluso al momento de emitir sentencia, que la decisión impugnada efectivamente corresponda al tipo de decisiones calificadas que pueden ser objeto de esta acción³.
21. En materia de garantías jurisdiccionales, la determinación del monto de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativa constituye únicamente un proceso de ejecución de la decisión constitucional que determinó la reparación⁴. Este no es un proceso de conocimiento donde pueda volver a discutirse lo ordenado en la decisión que se ejecuta⁵.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1534-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 12.

³ Conforme lo señalado en el párrafo 52 de la sentencia No. 154-12-EP/19: “...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, pág. 25; y, No. 40-15-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 23.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 004-13-SAN-CC de 13 de junio de 2013, pág. 25.

- 22.** La jurisprudencia de la Corte ha reiterado que los autos emitidos en la fase de ejecución de un proceso judicial no son objeto de acción extraordinaria de protección⁶. El fundamento para esta determinación es que los autos de ejecución no resuelven el fondo de la controversia con fuerza de cosa juzgada material, pues justamente ejecutan la decisión que concluyó el proceso de conocimiento. Tampoco impiden la continuación del proceso ni el inicio de uno nuevo pues, como ya se señaló, el proceso concluye con la emisión de la decisión sobre el fondo de la controversia.
- 23.** Al no tratarse de autos definitivos, los autos de ejecución solo pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, cuando causen un gravamen irreparable, esto es, cuando vulneren derechos constitucionales de forma directa e inmediata y tales vulneraciones no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal⁷.
- 24.** Como consecuencia de lo anterior y puesto que los autos que determinan el monto de reparación económica son autos de ejecución que no tienen el carácter de definitivos, la Corte estima pertinente aclarar que, en virtud de la regla 11.b del precedente 011-16-SIS-CC, tales autos solo pueden ser conocidos por la Corte a través de la acción extraordinaria de protección, de forma excepcional, cuando generen un gravamen irreparable.
- 25.** De ahí que, para que proceda la acción extraordinaria de protección en contra de este tipo de autos, debe tratarse de una vulneración de derechos que se imputa de forma directa e inmediata a los juzgadores que emitieron el auto impugnado y que no es susceptible de ser reparada mediante otro mecanismo procesal. Para determinar esto último, la Corte debe evaluar si la vulneración alegada puede conocerse a través de la vía prevista por el ordenamiento jurídico para verificar la adecuada ejecución de las decisiones de garantías jurisdiccionales: la acción de incumplimiento.
- 26.** Dada la importancia de efectivizar las decisiones de garantías jurisdiccionales, la LOGJCC establece que los jueces tienen el deber de impulsar de oficio los procesos de garantías hasta llegar a su conclusión⁸, así como la obligación de ejecutar directamente las sentencias que hayan dictado⁹. De forma subsidiaria, ante el

⁶ Entre otras, véase Corte Constitucional, Sentencias Nos. 2-15-EP/21 de 8 de enero de 2021, párr. 34; 1265-14-EP/20 de 16 de junio de 2020, párrs. 27 y 28; 1619-14-EP/20 de 24 de junio de 2020; párr. 23-24; y, 823-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párrs. 15 y 16.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

⁸ LOGJCC, Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 5. Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley;

⁹ LOGJCC, Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio (...); Art. 163.- Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado (...).

incumplimiento de esta obligación, los artículos 436 numeral 9 de la Constitución y 162 a 165 de la LOGJCC han previsto a la **acción de incumplimiento** como la vía específica para garantizar el derecho a la ejecución de las decisiones al constituir el mecanismo adecuado para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.

27. La acción de incumplimiento está específicamente concebida para tutelar el derecho a la ejecución de las decisiones de garantías jurisdiccionales, pues permite que la Corte se pronuncie sobre cuestiones relativas al incumplimiento o al cumplimiento defectuoso de una decisión constitucional. De hecho, la acción de incumplimiento *“abarca las actuaciones de las partes procesales y de la autoridad judicial encargada de la ejecución, en tanto estas se relacionen con el procedimiento de cumplimiento de la decisión constitucional”*¹⁰.
28. Una decisión constitucional se incumple cuando no se acata una, varias o todas las medidas ordenadas en la sentencia o auto, es decir, cuando existe un incumplimiento total¹¹ o parcial de la decisión. Asimismo, la acción de incumplimiento procede cuando existe un cumplimiento defectuoso, es decir, un cumplimiento meramente aparente que no se corresponde en su totalidad con las medidas ordenadas¹² o un cumplimiento excesivamente tardío de las mismas¹³.
29. En consecuencia, las cuestiones relativas a la inejecución o defectuosa ejecución de una decisión constitucional que se concreten en el auto resolutorio que determina el monto de reparación económica, cuentan con la acción de incumplimiento como una vía específica y procesalmente más idónea para resolver estas cuestiones.
30. Vale aclarar que los autos de ejecución que fijan el monto de reparación económica pueden tener consecuencias directas en el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto la ejecución de las decisiones judiciales constituye uno de sus componentes¹⁴; sin embargo, ello no implica que automáticamente se conviertan en objeto de la acción extraordinaria de protección. Y es que, como ha resaltado la Corte, *“para la ejecución de las decisiones jurisdiccionales se debe acudir a las vías correspondientes previstas en la ley”*¹⁵. Por lo que, en estos casos, el derecho a la ejecución de las decisiones de garantías jurisdiccionales cuenta con una vía específica de tutela.
31. Según se señaló en el párrafo 23 *supra*, los autos de ejecución podrían excepcionalmente ser objeto de la acción extraordinaria de protección, cuando las

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 46-12-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 70.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 50-13-IS/19 de 10 de septiembre de 2019.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 17-11-IS/19 de 26 de noviembre de 2019.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 135. La Corte ha afirmado que *“la ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado”* y que, por efecto de este derecho, *“la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido”*.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 136.

vulneraciones de derechos constitucionales que generen no puedan ser reparadas a través de otro mecanismo procesal, como condición para que proceda la excepción de gravamen irreparable. Toda vez que existe una vía adecuada para conocer alegaciones relativas a la inejecución o defectuosa ejecución de una decisión constitucional, esta Corte está en el deber de evitar una superposición entre la acción de incumplimiento y la acción extraordinaria de protección, así como de respetar los cauces procesales adecuados, más aún cuando se trata de una cuestión que no responde propiamente al objeto de la acción extraordinaria de protección.

- 32.** Resulta adecuado entonces diferenciar cuándo las vulneraciones que se imputan al auto se refieren a la inejecución o ejecución defectuosa de la decisión que estableció la medida de reparación económica; y cuándo estas se refieren a vulneraciones directas e inmediatas de índole procesal ocurridas en la tramitación del proceso de ejecución. Para el primer supuesto, resulta procedente la acción de incumplimiento y, para el segundo, la acción extraordinaria de protección siempre que se cumplan los supuestos de la excepción de gravamen irreparable.
- 33.** Por todo lo antes expuesto, la Corte aclara que, respecto al primer supuesto de la regla b.11 –procesos de garantías jurisdiccionales en los que no haya intervenido la Corte Constitucional– para que proceda la excepción de gravamen irreparable y el auto resolutorio pueda ser conocido mediante acción extraordinaria de protección, resulta necesario que la vulneración de derechos alegada no se refiera a alegaciones que puedan ser conocidas a través de la acción de incumplimiento, por ser esta la vía adecuada para todas las cuestiones relativas al incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las medidas de reparación integral ordenadas en un proceso de garantías jurisdiccionales.
- 34.** Por otro lado, respecto al segundo supuesto de la regla b.11 –aquellos procesos en los que sí participó la Corte Constitucional– la sentencia 011-16-SIS-CC señaló que alegaciones respecto a la vulneración de derechos deben ser puestas en conocimiento de la Corte mediante un escrito que debe presentarse dentro del término de 20 días, escrito que en la práctica de la Corte se ha conocido a través de la fase de verificación del cumplimiento de sentencias.
- 35.** Dado que la Corte conoce estas solicitudes a través de la fase de seguimiento de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional¹⁶ y esta fase no cuenta con limitaciones de carácter temporal, esta Corte no considera necesario mantener el término de 20 días fijado en la regla b.11 para este segundo supuesto. Por ende, en aplicación del artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, la Corte modifica parcialmente la regla b.11 exclusivamente respecto al límite temporal de 20 días fijado para los procesos en los que sí participó la Corte Constitucional y, en su reemplazo, establece que, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación se haya emitido por la Corte Constitucional, cualquier deficiencia en la ejecución de esta

¹⁶ Regulada en los artículos 100 y siguientes de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

decisión debe ponerse en conocimiento de la Corte en cualquier momento a través de un escrito solicitando la apertura o continuación de la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

36. En aplicación del análisis precedente a este caso concreto, corresponde establecer si el auto impugnado tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable para que pueda ser objeto de la acción extraordinaria de protección. En la sentencia 2174-13-EP/20, esta Corte estableció que, para que se aplique la excepción de gravamen irreparable en la fase de sustanciación, debe verificarse *prima facie* si el auto tiene la potencialidad de afectar derechos constitucionales y que no existe otro mecanismo procesal para reparar dicha vulneración¹⁷.
37. En el presente caso, la accionante alegó la vulneración de sus derechos fundamentada principalmente en que el auto resolutorio habría aplicado una norma no vigente al momento en que ocurrieron los hechos que sirvieron de base para la declaración de vulneración de derechos realizada en la sentencia. De tener mérito lo afirmado por la accionante, esto podría configurar una vulneración del derecho a la seguridad jurídica que, dada la naturaleza irrecurrible del auto resolutorio¹⁸, no podría ser reparada por otro mecanismo procesal. Adicionalmente, esta alegación se refiere a una supuesta vulneración directa de derechos ocurrida en el auto resolutorio por la aplicación de una norma no vigente al momento de los hechos y no se refiere a una inejecución o ejecución defectuosa de la sentencia, por lo que no constituye una alegación que pueda ser conocida mediante la acción de incumplimiento.
38. Por lo tanto, la Corte Constitucional determina que, *prima facie*, el auto impugnado tiene la potencialidad de generar un gravamen irreparable, por lo que corresponde verificar aquello analizando los cargos relativos a la vulneración de derechos constitucionales planteados por la accionante.

5. Análisis constitucional

39. Como ha señalado reiteradamente esta Corte, 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.
40. Respecto a los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso, la accionante ha alegado su vulneración basada en el mismo cargo: que el auto resolutorio no ejecutó adecuadamente la sentencia puesto que aplicó una norma no vigente al momento en que ocurrieron los hechos que sirvieron de base para la declaración de vulneración de derechos realizada en la sentencia. En consecuencia,

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 64.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 011-16-SIS-CC: “b.II De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia”.

la Corte analizará este cargo a través del derecho más adecuado para ello, esto es, la seguridad jurídica.

41. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica debe ser entendido como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas¹⁹.
42. La Corte ha entendido que la seguridad jurídica incluye tanto un ámbito de certidumbre como un ámbito de previsibilidad. El primero se refiere a brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridades competentes, con el objetivo de evitar la arbitrariedad; y, el segundo, permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro²⁰.
43. El ámbito de certidumbre de la seguridad jurídica necesariamente requiere que los procesos judiciales se sustancien con base en las normas vigentes al momento en que ocurran los hechos y que, una vez arribada una decisión de fondo, las normas emitidas con posterioridad a esos hechos no puedan afectar sentencias que han causado cosa juzgada material. Como ya ha señalado este Organismo, “*es un deber de los administradores de justicia, aplicar las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser sancionado*”²¹.
44. Para determinar si tiene mérito lo alegado por la accionante, conviene verificar los hechos en que se basó, así como la normativa que se aplicó en la sentencia de acción de protección que se encontraba ejecutando y contrastarla con la normativa utilizada en el auto resolutorio impugnado.
45. En su demanda, la accionante afirmó que, en abril de 2008, el Consejo de la Judicatura procedió a la homologación salarial de las y los funcionarios judiciales y que, en su caso, su remuneración se fijó en USD \$1.700 dólares, afirmando que esta era inferior a la de varios compañeros que tenían el mismo cargo.
46. La acción fue aceptada el 2 de septiembre de 2009 y, como parte de la reparación integral, la sentencia de primera instancia, ratificada en su totalidad en segunda instancia, resolvió que “*se le reconozca y pague una remuneración homologada de*

¹⁹ Entre otras, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 145-15-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 71 y No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 145-15-EP/20 de 16 de junio de 2020, párr. 72 y No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 387-17-SEP-CC (caso No. 2033-16-EP) de 13 de diciembre de 2017, p. 14.

Ayudante Judicial Dos en el nivel o banda techo (...) por todo el tiempo que haya existido la remuneración diferenciada a la que se hace referencia en los considerandos que anteceden...” (énfasis agregado).

47. Según la sentencia, para concluir que la accionante había recibido una remuneración inferior, la Sala consideró lo siguiente:

- 47.1.** El oficio No. 867-DPACJ-2009 de 20 de julio de 2009, en el que consta que la accionante Eulalia del Rosario Albarracín Rodas, Ayudante Judicial 2, percibe una remuneración de 1700 dólares, y que Francisca Lucrecia Alvarado Álvarez, Boris Petroff Castro Román y otros funcionarios judiciales, que también trabajan como Ayudante Judicial 2, perciben una remuneración de 2086,32;
 - 47.2.** La sentencias de 30 de abril del 2009 y 12 de mayo del 2009 emitidas por diversas Salas de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en casos de similares características, que reconocen el derecho a recibir el mismo tratamiento salarial de los demás servidores y servidoras del Consejo de la Judicatura de igual rango y escala laboral;
 - 47.3.** El proyecto de homologación a la remuneración unificada a nivel nacional de la Dirección Nacional de Personal del Consejo Nacional de la Judicatura de fecha 16 de abril del 2008;
 - 47.4.** El acta resumen de la sesión ordinaria del pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, correspondiente al martes 4 de diciembre del 2007, en la cual se aprueba el proyecto de unificación salarial en la Función Judicial;
 - 47.5.** El acta resumen de la sesión ordinaria del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, correspondiente al martes 29 de abril de 2008, en la cual se resuelve aprobar la homologación de las remuneraciones de los servidores judiciales, en las escalas 1 a la 16.
- 48.** La sentencia de primera instancia fue confirmada en todas sus partes por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Transito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el 28 de septiembre de 2009.
- 49.** De lo anterior se observa que la accionante acudió a la justicia constitucional en el año 2009, solicitando la homologación de su remuneración con la de otros compañeros que realizaban las mismas funciones, haciendo referencia además a la homologación de remuneraciones aprobadas por el Consejo de la Judicatura en los años 2007 y 2008. Su pretensión fue aceptada y se ordenó pagar la diferencia por todo el tiempo que haya existido la remuneración diferenciada.
- 50.** Por otro lado, para ejecutar lo resuelto en estas sentencias, el auto resolutorio inicia señalando que en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo de la Judicatura de 25 de

agosto de 2009 se resolvió la homologación definitiva de remuneraciones de los servidores de la función Judicial a partir del mes de agosto de 2009. Con base en esto, señala que se debe aplicar la homologación definitiva únicamente desde dicha fecha y no desde las homologaciones señaladas en la sentencia que se encontraba ejecutando.

51. De la relación anterior, la Corte verifica que el auto resolutorio aplicó una resolución posterior a la fecha de los hechos alegados y que no fue utilizada como fundamento para declarar la vulneración de derechos y su reparación en la sentencia de acción de protección. La homologación definitiva de remuneraciones aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo de la Judicatura de 25 de agosto de 2009 no se encontraba vigente al momento de los hechos denunciados y por ende no podía servir de base para determinar desde cuándo había existido una desigualdad en la remuneración percibida por la accionante. Además, al aplicar la resolución de 25 de agosto de 2009, sin que esta haya sido fundamento para la sentencia que se estaba ejecutando, el Tribunal Distrital modificó arbitrariamente una decisión adoptada en una sentencia con fuerza de cosa juzgada material.
52. En consecuencia, esta Corte concluye que en el auto resolutorio se aplicó una norma que no se encontraba vigente al momento en que ocurrieron los hechos que originaron la sentencia que se debía ejecutar y, al hacerlo, se modificó arbitrariamente lo dispuesto en dicha sentencia, lo que configura una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
53. Verificada la vulneración de un derecho constitucional y ante la ausencia de otro mecanismo procesal adecuado, la Corte concluye que es aplicable la excepción de gravamen irreparable y el auto resolutorio debe ser tratado como objeto de la acción extraordinaria de protección y, como consecuencia, debe ser dejado sin efecto por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

6. Decisión

54. 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:
 - 54.1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección.
 - 54.2. **Declarar** que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Eulalia del Rosario Albarracín Rodas, reconocido en el artículo 82 de la Constitución.
 - 54.3. Como medidas de reparación, se dispone:
 - 54.3.1. Dejar sin efecto el auto de 5 de julio de 2016, emitido por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso

Administrativo con sede en el cantón Cuenca dentro del proceso de ejecución No. 01803-2016-00066.

54.3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto dejado sin efecto.

54.3.3. Disponer que, previo sorteo y de forma prioritaria, otros jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca conozcan y concluyan el proceso de ejecución.

55. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:28:49 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1707-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Dictamen No. 5-21-TI/21****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 30 de junio de 2021

CASO No. 5-21-TI**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES****EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN****Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados”****I. Antecedentes**

1. En Oficio No. T.79-SGJ-21-0044, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, abogado Fabián Pozo Neira, dirigido a la Corte Constitucional remite para el trámite correspondiente copia certificada del “*Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*” suscrito en la ciudad de Washington D.C. el 18 de marzo de 1965 (“el **Convenio**”), y solicita que la Corte Constitucional emita el informe de constitucionalidad respecto de si este instrumento requiere o no aprobación legislativa.
2. El 21 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor correspondiéndole el caso No. 5-21-TI a la Jueza Constitucional Ponente doctora Teresa Nuques Martínez.
3. El 22 de junio de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió al Despacho de la Jueza Constitucional Ponente el caso No. 5-21-TI, siendo recibido el mismo día.
4. En providencia del 23 de junio de 2021, la Jueza Constitucional Ponente avocó conocimiento y dispuso se le notifique a la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.
5. El 28 de junio de 2021, la Procuraduría General del Estado compareció ante esta Corte y presentó un análisis del tratado de la presente causa manifestando que el Convenio no se enmarca dentro de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución y, por tanto, solicita a la Corte Constitucional que se emita dictamen concluyendo que dicho Convenio no requiere aprobación legislativa¹.

¹ En escrito del 28 de junio de 2021, el Dr. Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, señala: “*En vista a que el Convenio CIADI no se enmarca dentro de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución, y siendo estos casos los únicos que atribuyen a la Asamblea General la facultad para pronunciarse sobre un tratado o instrumento*”

6. El 25 y 28 de junio de 2021, se presentaron *amici curiae* por parte de los señores Katherina Yuliana Chamba Yugcha, Mónica Estefanía Palacios Zambrano y Alex Flores Álvarez, manifestando que el Convenio de la presente causa requiere aprobación legislativa y otros argumentos sobre su incompatibilidad con la Constitución². El 29 de junio de 2021, se presentaron además escritos por parte de Sam Cossar, Alejandra Porras Rozas, Lucía Ortiz, Danilo Urrea, Viviana Barreto, Muthucumaraswamy Sornarajah y María Cecilia Olivet y otros.³

7. El día 29 de junio de 2021, el Pleno del Organismo resolvió una excusa presentada por la jueza constitucional ponente de la causa⁴, resolviendo rechazar dicha excusa⁵ y archivándose el proceso de recusación relacionado en la misma fecha⁶.

internacional, la Procuraduría General del Estado considera que para la ratificación del Convenio CIADI se requiere únicamente cumplir con los pasos determinados en el artículo 418 (...) En atención a estos argumentos, la Procuraduría General del Estado, solicita al Pleno de la Corte Constitucional emitir Informe conforme los artículos 107 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determinando que no se requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional para la ratificación del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados de 1965 (...)”.

² El 25 de junio de 2021, la señora Katherina Yuliana Chamba Yugcha por sus propios derechos y manifestando que tiene la calidad de asambleísta presentó ante este Organismo el escrito de *amicus curiae* suscrito por la abogada Adoración Guamán mediante el cual se solicita que se tome en consideración que, a su criterio, la aprobación legislativa del tratado bajo análisis es procedente y en ese sentido señala que “la ratificación de dicho Convenio, por un lado requiere aprobación de la Asamblea Nacional ex art. 419 y, por otro, resulta constitucionalmente imposible dada la incompatibilidad entre dicho Tratado Internacional y el artículo 422 de la Constitución del Ecuador”; El 28 de junio de 2021, Mónica Estefanía Palacios Zambrano por sus propios derechos y manifestando que tiene la calidad de asambleísta por los Estados Unidos y Canadá, presentó escrito de *amicus curiae* ante la Corte mediante el cual solicitó a este Organismo que, al emitir su pronunciamiento sobre el tratado bajo análisis, se tome en consideración el contenido de la disposición constitucional contenida en el artículo 422. En la misma fecha, el coordinador general de la Plataforma “Va por ti Ecuador”, Alex Flores Álvarez, presentó ante este Organismo el escrito de *amicus curiae* suscrito por el señor Alejandro Olmos Ganoa de nacionalidad argentina, en donde solicita que “se concluya con la necesidad de que la Asamblea Nacional tome la intervención que le corresponde en la aprobación del referido Convenio (...)”.

³ El 29 de junio de 2021, Alejandra Porras Rozas señala principalmente que: “En su oficio, el gobierno argumenta que no presta consentimiento al momento de adherirse al Convenio de Washington. Ese consentimiento se prestaría en un momento posterior. Pero si Ecuador suscribe al Convenio del CIADI, entonces una funcionaria o funcionario civil podría aceptar arbitrar en el CIADI sin los procedimientos constitucionales necesarios para renunciar a la jurisdicción nacional. Esto supondría una contradicción evidente y la omisión de todo el artículo constitucional”. En idéntico sentido y con un contenido altamente similar, se presentaron escritos individuales por parte de Sam Cossar el 29 de junio de 2021, de Lucía Ortiz el 29 de junio de 2021, de Danilo Urrea el 29 de junio de 2021 y de Viviana Barreto el día 29 de junio de 2021. El 29 de junio de 2021, Muthucumaraswamy Sornarajah manifiesta que es “su humilde opinión que la Corte debería ordenar que la cuestión de la ratificación del arbitraje CIADI sea discutida en el Parlamento (...)”. El 29 de junio de 2021, María Cecilia Olivet y otros solicitan que “se decida, conforme el artículo 419, numeral 7 de la Constitución, en el sentido de que la Asamblea Nacional debe decidir (...)”.

⁴ En escrito del 25 de junio de 2021, la jueza constitucional Teresa Nuques, manifestó que pese a no incurrir en los supuestos del artículo 175 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puso a consideración del Pleno del Organismo su excusa, para de así decidirlo, separarla del conocimiento de la causa.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el dictamen de necesidad de aprobación legislativa del Convenio mencionado en el numeral 1 *supra*, conforme al artículo 438 (1) de la Constitución y los artículos 75 (3) (d) y 107 (1) y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

9. Para determinar si el presente Convenio requiere o no aprobación legislativa, esta Corte Constitucional analizará si su contenido se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 419 de la Constitución, que dispone:

"Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

- 1. Se refieran a materia territorial o de límites.*
- 2. Establezcan alianzas políticas o militares.*
- 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.*
- 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.*
- 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.*
- 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.*
- 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.*
- 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético".*

III. Contenido del tratado

10. En tal virtud se procederá a señalar cuál es el contenido del Convenio de forma sintetizada y agrupando sus disposiciones según los temas que aborda. El Convenio contiene un *preámbulo* y 75 (setenta y cinco) *artículos* que se encuentran organizados bajo 10 (diez) *capítulos*.

11. En el ***Preámbulo***, entre otras cosas, los Estados declaran la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo económico y la función en que en ese campo desempeñan las inversiones, atribuyendo importancia a la disponibilidad de medios de conciliación y arbitraje y deseando crear tales medios, para que sí así lo desean, puedan someter las diferencias en relación a estas inversiones a estos métodos. Asimismo, declaran que “*la mera ratificación, aceptación, o aprobación de este*

⁵ En sesión del 29 de junio de 2021, el Pleno del Organismo conformado por los jueces de la Corte Constitucional del Ecuador resolvieron rechazar la excusa presentada.

⁶ Auto del Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador del 29 de junio de 2021, conforme al artículo 19 de la Reglamentación de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional (CRSPCCC).

Convenio por parte del Estado Contratante, no se reputará que constituye obligación de someter ninguna diferencia determinada a conciliación o arbitraje, a no ser que medie el consentimiento de dicho Estado”.

12. El **Capítulo I** del Convenio se relaciona con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En este se trata sobre el objeto de este Centro que es facilitar los procedimientos de conciliación y arbitraje para las diferencias relativas a inversiones (artículo 1), la sede del Centro (artículo 2), los órganos que lo componen (artículo 3), el Consejo Administrativo (artículo 4), el Presidente de dicho Consejo (artículo 5), las funciones del Consejo Administrativo (artículo 6), las reuniones que éste celebra (artículo 7), el desempeño de funciones de los miembros del Consejo (artículo 8), las personas que conforman el Secretariado (artículo 9), las reglas para la elección, ausencia e incapacidad de Secretarios (artículo 10), la representación legal, responsabilidad de administración y otras facultades (artículo 11), las listas de conciliadores y árbitros (artículo 12), su designación (artículo 13), lineamientos para la designación (artículo 14), el periodo de designación (artículo 15), designaciones y notificaciones (artículo 16), financiación (artículo 17), personalidad jurídica y capacidad del Centro (artículo 18), inmunidades (artículo 19), inmunidad frente acción judicial (artículo 20), inmunidad de distintos miembros y personas (artículo 21), aplicación de inmunidad a otras personas (artículo 22), archivos y comunicaciones oficiales (artículo 23), exención de impuestos y derechos arancelarios (artículo 24).

13. El **Capítulo II** del Convenio se relaciona a la Jurisdicción del Centro. En lo principal, se establece en el artículo 25 que el Centro tendrá jurisdicción para diferencias relativas a inversiones siempre que: “(1) (...) *las partes hayan consentido por escrito en someter [las] al Centro*”. Asimismo, se introduce que los Estados “(4) (...) *podrán al ratificar, aceptar o aprobar este Convenio o en cualquier momento ulterior, notificar al Centro la clase o clases de diferencias que aceptarían someter, o no, a su jurisdicción. El Secretario General transmitirá inmediatamente dicha notificación a todos los Estados contratantes. Esta notificación no se entenderá que constituye el consentimiento al que se refiere el apartado (1) anterior*” (artículo 25). A continuación, se señala la posibilidad de estipular en contrario y que el Estado contratante podrá exigir el agotamiento previo de vías administrativas o judiciales como condición al consentimiento al arbitraje (artículo 26) y reglas sobre la concesión de protección diplomática y promoción de reclamaciones (artículo 27).

14. En el **Capítulo III** del Convenio se trata de la Conciliación. Menciona la solicitud de conciliación, sus requisitos y registro. Entre sus requisitos se encuentran los datos referentes al “*objeto de la diferencia, identidad de las partes y al consentimiento de éstas a la conciliación (...)*” (artículo 28), la constitución de la Comisión de Conciliación y el nombramiento o designación de sus miembros (artículo 29), el nombramiento de miembros no designados (artículo 30), sobre los conciliadores que no se encuentran en la lista (artículo 31), el procedimiento de conciliación: competencia (artículo 32), reglas para su tramitación (artículo 33), puntos controvertidos, fórmulas

de avenencia, posibles acuerdos y resultados de la conciliación (artículo 34), regla sobre invocación de información producida en la conciliación (artículo 35).

15. En el **Capítulo IV** del Convenio se trata del Arbitraje. Se menciona la solicitud de arbitraje, requisitos, registro y notificación. Se indica que la solicitud debe contener “*los datos referentes al asunto objeto de la diferencia, a la identidad de las partes y al consentimiento de estas al arbitraje (...)*” (artículo 36), se precisan las reglas para la constitución del Tribunal de Arbitraje (artículo 37), el nombramiento de árbitros no designados (artículo 38), nacionalidad de árbitros (artículo 39), árbitros que no consten en la lista (artículo 40). En cuanto a las facultades y funciones del Tribunal, constan reglas para resolver sobre su competencia (artículo 41), normas de derecho para decidir la diferencia (artículo 42), facultades del Tribunal para solicitar prueba (artículo 43), las reglas de arbitraje aplicables a los procedimientos de arbitraje (artículo 44), las reglas en caso de no comparecencia de una de las partes (artículo 45), resolución de demandas incidentales, adicionales o reconventionales (artículo 46), adopción de medidas provisionales (artículo 47). En relación al laudo, se estipula que el Tribunal decidirá por mayoría de votos y otras reglas (artículo 48), la remisión de la copia certificada del laudo (artículo 49), solicitudes de aclaración del laudo (artículo 50), la revisión del laudo (artículo 51), solicitud de anulación del laudo, sus causas y reglas de procedimiento (artículo 52). En cuanto al reconocimiento y ejecución del laudo, efectos del laudo y reglas sobre recursos (artículo 53), la obligatoriedad del laudo, la solicitud de reconocimiento y ejecución de este y normas de ejecución (artículo 54), el señalamiento de que el artículo 54 no puede interpretarse en el sentido de que derogue las leyes vigentes del Estado relativas a la inmunidad en materia de ejecución de dicho Estado (artículo 55).

16. En el **Capítulo V**, se precisan las reglas para la sustitución y recusación de conciliadores y árbitros, reglas en la composición del Tribunal en caso de renuncia, muerte, incapacidad, etc. (artículo 56), interposición de recusaciones y sus causas (artículo 57), la decisión de la recusación y autoridad competente (artículo 58).

17. En el **Capítulo VI**, se determinan las reglas para las Costas del Procedimiento, su fijación (artículo 59), fijación de honorarios (artículo 60), forma de pago y distribución de gastos (artículo 61).

18. En el **Capítulo VII**, se establecen las reglas para el Lugar del Procedimiento, disponiéndose la sede del Centro (artículo 62) u otro lugar acordados por las partes (artículo 63).

19. En el **Capítulo VIII**, se identifican las Diferencias entre los Estados. En caso de existir, diferencias sobre la interpretación o aplicación del Convenio se resolverán mediante negociación o en su defecto ante la Corte Internacional de Justicia, salvo que los Estados acuerden acudir a otro medio de arreglo (artículo 64).

20. En el *Capítulo IX* se incorporan las reglas de las Enmiendas del Convenio, la propuesta de enmienda por parte de los Estados, su comunicación, consideración y transmisión (artículo 65), reglas en caso de aprobación de enmienda y de su entrada en vigor (artículo 66).

21. En el *Capítulo X*, se introducen las Disposiciones Finales del Convenio que tratan sobre su firma (artículo 67), su ratificación, aceptación o aprobación y su entrada en vigor (artículo 68), medidas para su vigencia (artículo 69), aplicación territorial (artículo 70), la potestad de denuncia de los Estados (artículo 71), notificaciones de un Estado signatario (artículo 72), el depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del Convenio (artículo 73), registro del Convenio en el Secretariado de las Naciones Unidas (artículo 74) y las reglas de notificación del depositario a los Estados (artículo 75).

IV. Consideraciones y fundamentos

22. De lo expuesto, se observa que el Convenio es un tratado internacional cuyo objetivo es la creación de una institución destinada a facilitar el arreglo de diferencias relativas a inversiones, esto es, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El CIADI es una de las cinco organizaciones del Grupo Banco Mundial, junto con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)⁷. La creación del CIADI en 1966 fue promovida por el Banco Mundial a fin de que exista un marco para que las controversias relativas a inversiones puedan ser resueltas de manera pacífica. En ese sentido, se indica que se proporciona un foro para la resolución pacífica y accesible de las controversias internacionales⁸.

23. Habiendo analizado el contenido del Convenio, esta Corte Constitucional observa que las disposiciones antes expuestas que tratan sobre el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), reglas sobre la jurisdicción, la conciliación, el arbitraje, la sustitución y recusación de conciliadores y árbitros, costas y lugar del procedimiento, diferencias, enmiendas y disposiciones generales, no tienen relación alguna con los supuestos establecidos en los **numerales 1, 2, 3, 5 y 8 del artículo 419 de la Constitución** pues no se refieren a materia territorial o límites, no establecen alianzas políticas o militares, no contienen un compromiso legislativo, no comprometen la política económica del Estado ecuatoriano ni tampoco comprometen el patrimonio cultural ni agua, biodiversidad ni su patrimonio genético.

24. Con relación al **numeral 4 del artículo 419 de la Constitución**, esto es, que los tratados “*se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución*”, esta

⁷ Oficio de Meg Kinnear, Secretario General CIADI del 17 de junio de 2021, Expediente constitucional 5-21-TI.

⁸ *Ibídem*.

Corte Constitucional observa que el Convenio no contiene cláusulas que modifiquen el régimen de regulación de derechos o garantías establecidos en la Constitución⁹.

25. Con relación al **numeral 6 del artículo 419 de la Constitución**, esto es, que los tratados “*Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio*”, esta Corte Constitucional observa que el Convenio no contiene cláusulas en las que se generen obligaciones, compromisos o disposición alguna destinada a regular el comercio entre los Estados signatarios o miembros ni tampoco se observan disposiciones que sometan a dichos Estados a un proceso de integración económica.

26. Ahora, si bien los Estados consideraron la “*necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo económico y la función que en ese campo desempeñan las inversiones (...)*” en el Preámbulo del Convenio, esta consideración no implica que se esté adquiriendo algún compromiso de comercio o de integración. En este punto es importante distinguir el objeto de los convenios o tratados con los efectos que pudieren generar¹⁰ y recordar que la sola relación del tema de un tratado internacional con cuestiones de cooperación o desarrollo económico o afines no deriva en que requiera aprobación legislativa por la causal establecida en el numeral 6 del artículo 419 de la Constitución, pues esta exige que del tratado deban surgir compromisos, obligaciones o disposiciones de integración y comercio¹¹.

27. En este sentido, tampoco se observa de los artículos del Convenio en análisis algún compromiso de comercio y de integración, más bien, como se ha expuesto, el Convenio establece un marco normativo por el cual se crea un Centro (CIADI) que facilita la resolución de diferencias relativas a inversiones a través de la conciliación o arbitraje¹².

28. Cabe puntualizar que, además, de este marco normativo no surge la obligación de los Estados signatarios o miembros de someter diferencias relativas a inversiones ante el CIADI¹³, como se desprende del contenido sintetizado en los párrafos 11, 13 y 14 *supra*; y que, aunque el *Convenio* estableciera tal compromiso u obligación, ello tampoco compromete al país en acuerdos de integración y comercio que son el presupuesto normativo previsto en el numeral 6 del artículo 419 de la Constitución.

⁹ Dictamen Corte Constitucional No. 38-19-TI/19 del 15 de enero de 2020, párr. 15. Véase también el Dictamen No. 16-19-TI/19 del 14 de mayo de 2019, No. 019-19-TI/19 del 18 de junio de 2019, No. 20-19-TI/19 del 16 de julio de 2019, No. 34-19-TI/19 del 4 de diciembre de 2019, No. 7-20-TI/20 del 16 de diciembre de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 20-19-TI/19 del 19 de julio de 2019, párr. 12.

¹¹ Véase por ejemplo Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 6-20-TI/21, 16 de diciembre de 2020, párr. 14.; No. 7-20-TI/20 del 16 de diciembre de 2020, párr. 15.

¹² Vale recalcar que el CIADI es un centro que facilita arbitrajes y conciliaciones, pero que las resoluciones de diferencias relativas a inversiones son resueltas por tribunales arbitrales, o, a través del procedimiento de conciliación; y que, en adelante, por simplificación, se utilizará la formulación general de arbitrajes o conciliaciones “ante el” CIADI.

¹³ *Ibidem*.

29. Finalmente, se analizará el **numeral 7 del artículo 419 de la Constitución**, esto es, si las disposiciones del tratado incurren en que se “*Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional*”.

30. Para abordar este numeral y en atención al contenido del Convenio, esta Corte estima necesario determinar: **(1)** Si el Convenio atribuye competencias a algún organismo internacional o supranacional; y, si lo hiciera, verificar **(2)** Si tales competencias son propias del ordenamiento jurídico interno.

1) ¿El Convenio atribuye competencias a algún organismo internacional o supranacional?

31. (1) El objeto del Convenio es brindar un marco facilitador para arbitrajes y conciliaciones para diferencias relativas a inversiones ante el CIADI¹⁴. No obstante, los Estados reconocen en el *Preámbulo* que:

“la mera ratificación, aceptación, o aprobación de este Convenio por parte del Estado Contratante, no se reputará que constituye obligación de someter ninguna diferencia determinada a conciliación o arbitraje, a no ser que medie el consentimiento de dicho Estado” (énfasis añadido)

32. Por tanto, el *Convenio* no obliga a que los Estados signatarios o miembros se sometan a arbitrajes o conciliaciones ante el CIADI por las diferencias mencionadas en el artículo 25 del Convenio, por lo que su sola aprobación o ratificación no atribuye competencia al CIADI¹⁵ ni a los árbitros o conciliadores de dicho Centro para conocer diferencias relativas a inversiones; y en dicha medida no es posible afirmar que se está “*atribuyendo*” alguna competencia.

33. En ese sentido es importante reiterar el carácter voluntario u origen convencional¹⁶ de los métodos alternos de solución de conflictos¹⁷ y que ha sido traído a colación por

¹⁴ Véase nota al pie número 12.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Véase, por ejemplo. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 323-13-EP/19 del 19 de noviembre de 2019, párr. 33-34, Sentencia No. 31-14-EP/19 del 19 de noviembre de 2019, párr. 47; Sentencia No. 173-14-SEP-CC del 15 de octubre de 2014: “*esta Corte estima necesario referirse a la naturaleza del arbitraje. La Constitución de la República en el artículo 190 establece: "Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir". En este sentido, el arbitraje se constituye en un procedimiento cuya esencia es el sometimiento de voluntades a la decisión de un tercero imparcial que decide sobre un conflicto generado entre dos o más partes (...). Al respecto, es necesario precisar que existe un marco determinado que regula los procesos arbitrales, destacándose como una de sus características "el acuerdo de voluntades (...)."*”

¹⁷ Véase sobre el reconocimiento de los métodos alternos de solución de conflictos: Sentencia No. 481-14-EP/20 del 10 de noviembre de 2020, párr. 33; Dictamen Corte Constitucional No. 38-19-TI/19 del 15 de enero de 2020, párr. 15. Sentencia No. 173-14-SEP-CC del 15 de octubre de 2014, *Op. Cit.*; Sentencia Corte Constitucional No. 006-10-SEP-CC del 24 de febrero de 2010: “*Sobre los mecanismos de solución alternativa de conflictos, tanto la Constitución Política de 1998, como la Constitución vigente reconocen esta posibilidad jurídica, en casos y materias que sean transigibles y conforme las normas respectivas.*”

esta Corte al dictaminar sobre otros tratados¹⁸ y destacar que el Convenio *in comento* en su preámbulo reconoce que los Estados no se encuentran obligados a someter las diferencias relativas a inversiones a conciliación y arbitraje ante el CIADI y que ello también se desprende de las reglas de los procedimientos de arbitraje y conciliación, estos no son obligatorios si las partes no han consentido en someterse a estos (artículos 25, 28, 36).

34. De la lectura del Convenio además, se evidencia un marco facilitador para arbitrajes y conciliaciones para diferencias relativas a inversiones mencionadas en el artículo 25 del Convenio, pero en ninguna de sus disposiciones contiene el consentimiento del Estado ecuatoriano para someter dichas diferencias ante los árbitros y conciliadores del CIADI; pues para someter tales diferencias los Estados signatarios o miembros deben consentir en que una o ciertas disputas sean resueltas bajo dicho marco en otros actos -distintos al Convenio *in examine*- v. gr. una cláusula de arbitraje¹⁹ en un contrato de inversión, en un tratado bilateral o multilateral de inversión o en una ley de protección de inversiones. Esto se debe, como se dijo, al carácter eminentemente convencional de los métodos alternos de solución de conflictos, que, por regla general, exigen un acuerdo de voluntades o consentimiento para someterse a estos métodos y que los Centros no realizan procedimientos de conciliación y arbitraje por sí mismos²⁰.

35. Por otra parte, y en relación a atribuir competencias a un órgano internacional o supranacional, únicamente se observa que en el artículo 64 del Convenio (párrafo 19 *supra*), este reconoce la posibilidad de que se presenten diferencias entre los Estados signatarios o miembros del Convenio relativas a la interpretación y aplicación del Convenio, y que, en caso de no llegar a un acuerdo, se someterán a la Corte Internacional de Justicia. En virtud de lo cual, se hace necesario pasar a la segunda consideración; y abordar si la competencia otorgada a tal Corte Internacional de Justicia corresponde al orden jurídico interno.

Nuestro país sobre esta materia cuenta con la Ley de Mediación y Arbitraje, como cuerpo normativo regulador. Nuestra Constitución sobre este particular expresa: "Art. 190 Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias que por su naturaleza se pueda transigir (...)".

¹⁸ Véase, por ejemplo: Dictamen Corte Constitucional No. 38-19-TI/19 del 15 de enero de 2020, párr. 15.

¹⁹ Sobre los convenios arbitrales, véase por ejemplo sentencia No. 889-20-JP/21 del 10 de marzo de 2021, párr. 114. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 007-16-SCN-CC, caso No. 0141-14-CN, 28 de septiembre de 2016. Pág. 11. *"para quienes ejercen en arbitraje, la fuente es convencional, pues consta en un convenio sujeto a la voluntad de las partes; (...), previo sometimiento voluntario de las partes en tal decisión (...)"*.

²⁰ En este sentido, los Directores Ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (ahora Banco Mundial) en Informe de 18 de marzo de 1965, clarifican lo expresado en el preámbulo del Convenio al explicar que el CIADI no realiza actividades de conciliación y arbitraje por sí mismo, en el siguiente sentido: *"El Centro en sí no se dedicará a actividades de conciliación o arbitraje. Estas corresponderán a las Comisiones de Conciliación y a los Tribunales de Arbitraje que se constituyan de conformidad con las disposiciones del convenio (...)"*. Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, 18 de marzo de 1965. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>.

2) ¿El Convenio atribuye “competencias propias del orden jurídico interno” a algún organismo internacional o supranacional?

36. (2) Al respecto, como ha sido reconocido por esta Corte Constitucional, “*la resolución de disputas entre Estados no es una competencia propia del orden jurídico interno de un Estado*”²¹, por lo que someterse a la Corte Internacional de Justicia para resolver las diferencias entre los Estados signatarios o miembros sobre la interpretación y aplicación del Convenio en análisis conforme al artículo 64 del mismo, no implica atribuir una competencia de orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.

37. Por otra parte, es importante recordar que el control constitucional o dictámenes de esta Corte se efectúan caso a caso y de acuerdo al contenido de los tratados. En el presente caso, de forma general, no se observa que en el Convenio se esté atribuyendo competencias propias del orden jurídico interno; descartándose el supuesto normativo previsto en el numeral 7 del artículo 419 de la Constitución.

38. Finalmente, en relación a los pedidos expuestos por los *amici curiae* referidos en párrafo 6 *supra*, se debe tener en consideración que: **(i)** como ha quedado expuesto de forma motivada en párrafos precedentes, el Convenio en análisis no requiere aprobación legislativa. **(ii)** Por otra parte, como ha sido señalado previamente, las normas de la Constitución (Art. 419) y de la LOGJCC (Art. 109) establecen que la Corte Constitucional debe determinar si los Convenios o tratados internacionales requieren de aprobación legislativa sobre la base de causales específicas y por tanto el análisis del presente dictamen se circunscribe a dicho fin; siendo impertinente que, en este estado, se realicen valoraciones adicionales propias del control automático previsto en el numeral 1 del artículo 110 de la LOGJCC o de control constitucional posterior establecido en el numeral 4 *ibídem*. **(iii)** El presente dictamen se circunscribe a determinar si el Convenio en análisis requiere o no de aprobación legislativa sobre la base de las causales específicas previstas en el artículo 419 de la Constitución y no tiene como objeto analizar la constitucionalidad de actuaciones presentes o futuras de servidores públicos ya que para estos fines existen los mecanismos y garantías previstas en la Constitución y LOGJCC.

V. Dictamen respecto de la necesidad de aprobación legislativa

39. Por lo antes expuesto, esta Corte dictamina que el “*Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*” **NO** se encuentra incurso en los supuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República, por lo cual, no requiere aprobación legislativa ni de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.

40. De conformidad con el numeral 1 del artículo 82 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional (CRSPCC) se ordena la

²¹ Dictamen No. 34-19-TI/19, 4 de diciembre de 2019, párrafo 17.

devolución del tratado a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente.

41. Notifíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES



Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.30 17:56:12
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet; y, un voto en contra del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 5-21-TI/21**VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El día 21 de junio de 2021, en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América, la señora embajadora Ivonne Juez Abuchacra de Baki, con plenos poderes conferidos por el señor Presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, suscribió el Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados de 1965 (**“Convenio CIADI”** o **“CIADI”**).
2. En la misma fecha, el señor Fabián Pozo Neira, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República solicitó al Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, Hernán Salgado Pesantes, emitir el dictamen correspondiente de acuerdo al numeral 1 del artículo 107 y el artículo 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).
3. De conformidad con el sorteo electrónico realizado el mismo día, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante providencia de 23 de junio de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento de la presente causa.
4. En sesión del día miércoles 30 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante voto de mayoría, resolvió emitir el dictamen N°. 5-21-TI/21, estableciendo que el Convenio CIADI no requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulamos nuestro voto salvado.

2. Análisis jurídico

5. El numeral 7 del artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador (**“CRE”** o **“Constitución”**), establece que los tratados internacionales que atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional, requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional.
6. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, es una institución con sede en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América. Actúa como un centro institucional-administrativo y establece un procedimiento de

arbitraje internacional para resolver las diferencias entre inversionistas y Estados. De tal modo, la adhesión del Ecuador al CIADI plantea dos posibles consecuencias:

7. La primera, que con la sola suscripción y aprobación por parte del Estado ecuatoriano se constituya un compromiso que, en conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, obligaría a que el Estado ecuatoriano acepte acordar que sus diferencias con inversionistas se resuelvan frente a esta institución.
8. Lo anterior, pues la contraparte de un proceso contencioso puede ampararse en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena, que establecen que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno (incluso normas de rango constitucional) para evadir el cumplimiento de obligaciones internacionales.
9. De tal modo, con la sola firma del Convenio CIADI y la falta de ratificación previa por parte de la Asamblea Nacional, surge el riesgo de que al Ecuador se le exija arreglar sus diferencias en materia de inversiones en la sede del CIADI.
10. La segunda consecuencia que pudiere presentarse es que, siendo el numeral 7 del artículo 419 precedente al artículo 422, se intente desestimar la expresa prohibición contenida en este último de ceder jurisdicción al arbitraje internacional.
11. Dentro de esta hipótesis no consentida, la adhesión al CIADI devendría en inoficiosa, puesto que las dos normas constitucionales referidas guardan perfecta armonía en cuanto a la prohibición para que el Estado ecuatoriano se someta a arbitraje internacional en sede extranjera, con la excepción de controversias entre Estados y nacionales de Latinoamérica.
12. El numeral 8 del artículo 3 de la LOCJCC determina, entre las reglas y principios de interpretación constitucional la de unidad y eficacia integradora. La interpretación constitucional *“tiene que estar orientada siempre a preservar la unidad de la Constitución como punto de partida de todo el ordenamiento jurídico”*¹.
13. En este sentido, la interpretación no debe ser aislada, pues ésta podría contradecir *“otras normas constitucionales, generando consecuencia nefasta para el orden constitucional, como que se vacíe el contenido constitucionalmente protegido”*².
14. La Constitución no es una norma sino un sistema normativo, que da unidad y sentido a cada norma que la conforma. Desde esta perspectiva:

¹ Pérez Royo, Javier; Carrasco Durán, Manuel. “Curso de Derecho Constitucional”. España, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales Decimosexta Edición. 2018. Pág. 108.

² Pérez Casaverde, Efraín Javier. “Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional”. Perú, Editorial ADRUS. 2015. Pág. 485.

*el operador jurisdiccional, al interpretar cada una de las cláusulas, no ha de entenderlas como si cada una de ellas fueran compartimentos estancos o aislados, sino cuidando de que se preserve la unidad de conjunto y de sentido, cuyo núcleo básico lo constituyen las decisiones políticas fundamentales expresadas por el poder constituyente.*³

15. Por otra parte, la Corte Constitucional no debe rebasar los límites impuestos por el poder constituyente al interpretar y aplicar las normas. De ahí que su función sea *“custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél”*⁴.

16. La doctrina invocada tiene clara concreción con el artículo 427 de la CRE, que dispone que las normas constitucionales:

se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

17. Más allá de si el arbitraje internacional es un mecanismo conveniente para la resolución de conflictos, los jueces y juezas de la Corte Constitucional estamos obligados a prescindir de nuestras apreciaciones personales para ejercer a cabalidad nuestras obligaciones como custodios o garantes de la Constitución.

18. Este deber se acentúa, considerando que la Constitución ecuatoriana es de las que en doctrina se denomina rígida, esto es, que no puede reformarse por el mismo trámite que una ley ordinaria, pues:

*La rigidez de la constitución tiene por fin impedir que los poderes constituidos puedan corregirla a su antojo. Por ende, opera como tope o límite al quehacer de éstos. De hecho, ello importa una suerte de desconfianza hacia los excesos de los poderes constituidos.*⁵

19. Si entendemos que la finalidad de la Constitución es la construcción jurídica de un orden político, su creación o aprobación es una manifestación del conjunto social

³ Ibidem.

⁴ Tribunal Constitucional español, sentencia N°. 76/83 de 5 de agosto de 1983. En el mismo sentido: González Rivas, Juan José. “La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional: comentario sistemático de la Constitución”. España, Editorial Thomson Civitas. 2005. Pág. 43. “La anterior afirmación es predicable de la actuación de las Cortes que no pueden colocarse en el plano del poder constituyente, salvo en el caso de que la Constitución les atribuya alguna función constituyente”; y, García de Enterría, Eduardo. “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”. España, Editorial Thomson Civitas. 2006. Pág. 210. “Un verdadero comisionado del poder constituyente para el sostenimiento de su obra, la Constitución [...] Siendo el verdadero Hüter der Verfassung o defensor de la Constitución”.

⁵ Sagüés, Néstor Pedro. “Teoría de la Constitución”. Argentina, Editorial Astrea. 2001. Pág. 235.

que, si bien puede ser cambiante, toda modificación debe realizarse por los causes reconocidos en la propia norma.

- 20.** Al entrar en vigencia la Constitución de 2008, se impuso en el Ecuador una perspectiva que impregnó la Carta Suprema. Pese a que el momento político actual pudiere ser diferente, el juez constitucional, en su calidad de guardián de la Constitución, no puede interpretar la norma con visiones que respondan a un momento coyuntural de la democracia ecuatoriana.
- 21.** Las distintas percepciones o realidades políticas que pueden presentarse en una democracia, como regla general, no pueden constituir argumento para adecuar las actuaciones de los jueces fuera de los límites que le impone la norma constitucional y el sistema jurídico aplicable. En este sentido:

Los intérpretes no tienen el derecho de cambiar el contenido de la Constitución por vía de interpretación. La adaptación de la Constitución a la realidad (política, social, etcétera) es tarea de la revisión constitucional, no de la interpretación [...]. Le corresponde al poder de revisión constitucional, no a los intérpretes, adaptar un viejo texto constitucional al cambio de las circunstancias.⁶

- 22.** Bajo las consideraciones anteriores el dictamen de mayoría no realiza una interpretación acorde con la integralidad del texto constitucional. El artículo 419 debe ser analizado de forma concordante con el 422 de la CRE, pues éste último contiene una prohibición expresa para la suscripción de tratados internacionales en que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancias del arbitraje regional, excepto cuando éste fuere entre Estados y ciudadanos de Latinoamérica en instancias arbitrales de la región.
- 23.** Si bien la petición presidencial solicita el dictamen de la Corte Constitucional en lo relativo al artículo 419 de la CRE, sobre la aprobación de los tratados internacionales por parte de la Asamblea, es imprescindible leer a la Constitución como un todo. Ergo, en aras de respetar una comprensión integral de este cuerpo, esta Corte Constitucional estaba obligada a analizar si el Convenio CIADI requiere o no aprobación legislativa previa, al amparo del numeral 7 del artículo 419 de la Constitución y en concordancia con el artículo 422 *ibídem*.
- 24.** La decisión adecuada para resolver la petición presidencial relativa al regreso del Ecuador al CIADI, era acudir a los mecanismos dialógicos y participativos que reconoce la Constitución. Un tema de tanta trascendencia debe ser tratado y discutido en el foro estatal que permite la más elevada y mayor deliberación pública, esto es la Asamblea Nacional, órgano, por antonomasia, representante de la sociedad ecuatoriana.

⁶ Guastini, Ricardo. “Teoría e ideología de la interpretación constitucional”. México, Editorial Mínima Trotta. 2008. Pág. 57.

3. Dictamen

25. En virtud de las consideraciones anteriores, consideramos que el Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, **SI** requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional.

RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.30 18:21:26 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2021.06.30
18:33:44 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 5-21-TI, fue presentado en Secretaría General el 30 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 15:05; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 5-21-TI

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen y del voto salvado conjunto que anteceden, fue suscrito el día miércoles treinta de junio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 20-16-IS/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 20-16-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional resuelve rechazar el informe de incumplimiento emitido por el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi al verificar que la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi sí fue cumplida parcialmente.

I. Antecedentes Procesales

1. El 22 de junio de 2015, Ezequiel Arturo Zurita Rivas presentó una **acción de protección**¹ en contra de Carlos Molina Molina, Mercedes Molina Galarza, Judith Razo Ocaña y otros, en sus calidades de presidente y vocales del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales². La pretensión de la demanda consistió en que se declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía básica del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Esto, debido a que al accionante se le privó de su derecho de votar para la conformación del tribunal electoral de sindicatos de choferes profesionales de Cotopaxi (en adelante “el tribunal electoral del sindicato”). Además porque, según dicho accionante, el tribunal electoral del sindicato omitió invitar a los socios jubilados. La causa fue signada con el número 05241-2015-00003.
2. El 03 de julio de 2015, el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, dictó sentencia rechazando la acción de protección. Ezequiel Arturo Zurita Rivas interpuso recurso de apelación en audiencia, el mismo que fue concedido y a través de auto de 21 de julio de 2015, el órgano jurisdiccional envió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.

¹ A foja 82, 137, 138, 139, 172 y 177 del expediente constitucional consta la demanda de acción de protección, la sentencia de primera instancia la cual resuelve sobre la acción de protección y la sentencia de segunda instancia que resuelve también sobre la acción de protección. Por lo anterior se evidencia un error en el acta de sorteo respecto a la denominación de la garantía jurisdiccional, siendo lo correcto una acción de protección y no una medida cautelar autónoma constitucional.

² Marco Eduardo Razo Saragosin, Eduardo Pérez Zurita, María José Morejón Salazar y Viviana Velasco, en sus calidades de vocales del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi.

3. El 24 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi dictó sentencia aceptando parcialmente el recurso de apelación. Por tanto, revocó la sentencia subida en grado, declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación; y, dispuso que al señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas se le incorpore al padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi. Además, ordenó que los miembros del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi elegidos para el período 2015-2017, no sean elegidos para el siguiente período 2017-2019.
4. Durante la fase de ejecución de la sentencia constitucional, el 01 de julio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi envió un informe a petición de los señores Patricio René Molina Cañizares y Hugo Germánico Gallardo Sarabia³, a la Corte Constitucional comunicando lo siguiente: “(...) *este Tribunal mediante Auto de 04 de marzo del 2016 (...) dispone: (...) se delega a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi la observancia en el cumplimiento de la Sentencia dictada por la referida Sala de lo Penal, debiendo dar a conocer a este Organismo jurisdiccional dicho cumplimiento; (...) Mediante Auto de 02 de mayo del 2016 (...) se requiere a la Defensoría del Pueblo se pronuncie respecto al cumplimiento de la referida sentencia, misma que mediante Trámite Defensorial No. DPE-0501-050101-200-2016-000513 de 06 de mayo del 2016 [...] en la parte pertinente textualmente, dice: “no se ha dado cumplimiento a la Sentencia Constitucional dictada en el juicio número 05241-2015-00003 (...) En consecuencia, conforme lo referido por la Defensoría del Pueblo (...) se establece que no se dio cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, por parte de los accionados integrantes del Sindicato de Choferes Profesionales de Cotopaxi”.*
5. El 13 de julio de 2016, se sorteó la presente causa a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade. Desde esta fecha no se registró ninguna actuación procesal por parte de la referida ex jueza.
6. Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 25 de julio de 2019, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. El 28 de mayo de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez emitió auto avocando conocimiento de la causa y disponiendo que las partes procesales envíen sus informes de descargo.
7. El 04 de junio de 2021, el señor Carlos Hugo Molina Molina remitió un escrito proveyendo información respecto a esta causa.
8. Siendo el estado de la causa corresponde emitir la correspondiente sentencia.

³ De la revisión de los recaudos procesales se observa que estas personas no se encuentran legitimadas dentro de proceso No. 05241-2015-00003.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente **acción de incumplimiento** de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Sentencia cuyo cumplimiento se persigue

10. Como quedó indicado *ut supra*, los jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi enviaron un informe a la Corte Constitucional manifestando que no se ha cumplido con la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi mediante la cual se dispuso que “(...) 2. *El Tribunal Electoral del Sindicato de Choferes de Cotopaxi incorpo[re] al padrón electoral al accionante señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas y a los demás jubilados y exonerados que se encuentren en la misma situación de exclusión, quienes quedarán aptos para sufragar.* 3. *Bajo los principios de igualdad y no discriminación, se deja en claro que los miembros que conformaron el Tribunal Electoral para el proceso eleccionario de dignidades del Sindicato de Choferes Profesionales de Cotopaxi, periodo 2015-2017, quedan deshabilitados para cumplir esa función en las próximas elecciones*”⁴.

IV. Alegaciones de las partes en la acción de incumplimiento

a. Ezequiel Arturo Zurita Rivas.

11. Tal como se manifestó *ut supra*, a través de auto de 28 de mayo de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez dispuso a las partes procesales en la causa de origen que envíen un informe dentro del término de cinco días. Después de examinar los recaudos procesales se advierte que Ezequiel Arturo Zurita Rivas no dio cumplimiento a lo dispuesto en el presente auto. La razón de este incumplimiento se explica en el siguiente párrafo.

b. Por Carlos Hugo Molina Molina, en su calidad de ex presidente del tribunal electoral de la asociación de choferes profesionales de Cotopaxi.

12. A través de escrito de 07 de junio de 2021, el señor Carlos Hugo Molina Molina informó lo siguiente: i) el legitimado de la causa de origen, señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas, falleció en el año 2019. Se adjunta el certificado de defunción emitido

⁴ De la revisión de la demanda a foja 82 del expediente constitucional se advierte que el legitimado activo compareció por su propios y personales derechos y firmó individualmente la demanda de acción de protección sin ejercer representación de otros jubilados. En consecuencia se advierte de una posible *extra petita* respecto a la inscripción de todos los jubilados que se encuentren en similares condiciones en el padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi.

por el Registro Civil Identificación y Cedulación⁵; **ii)** Carlos Hugo Molina actualmente no es presidente del tribunal electoral de la asociación de choferes profesionales de Cotopaxi; y, **iii)** que jamás se le informó respecto a que existía un incumplimiento de sentencia durante su período como presidente en los años 2015 a 2017.

V. Análisis del caso

13. Con base en lo expuesto la Corte Constitucional examinará el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi del 24 de septiembre de 2015.
14. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi dispuso: **i)** la inscripción de Ezequiel Arturo Zurita Rivas al padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi; y, **ii)** la inhabilidad para elecciones del periodo 2017-2019 a las miembros del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi del periodo 2015-2017.
 - a) **Obligación de inscribir al señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas al padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi.**
15. A fojas 179 del expediente de origen, se observa que Ezequiel Arturo Zurita Rivas solicitó al Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi que se delegue a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.
16. Además, a foja 239 del expediente de origen se desprende el auto de 04 de marzo de 2016 emitido por la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, mediante el cual se ordenó *“que el Secretario General del Sindicato de Choferes de Cotopaxi convoque en el plazo de 15 días a una Asamblea General de Socios del Sindicato referido para que se informe de la sentencia de acción de protección No. 2015-0003”*.
17. Adicionalmente, a foja 304 del expediente de origen se observa que la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, emitió el 06 de mayo de 2016 un informe concluyendo que la asociación de choferes profesionales de Cotopaxi no actualizó el padrón electoral, es decir que no se ha incorporado al señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas.
18. Por último, a foja 426 del expediente de origen se desprende un nuevo informe de 22 de abril de 2016 emitido por la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi que informa que el

⁵ De los recaudos procesales se observa el certificado de defunción emitido por el Registro Civil de Identificación y Cedulación que certifica el fallecimiento de Ezequiel Arturo Zurita, ver en el siguiente link: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic0MDUxZTYyNS1hMGU1LTRiY2YtYWZhZi00NzRlZGY1MzY1MjcucGRmJ30=, página 2.

sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi no cumplió con la sentencia debido a que no estaban enterados que existía una sentencia que debía ser cumplida.

19. De la revisión del expediente se tiene que hasta la presente fecha, el tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi no ha inscrito a Ezequiel Arturo Zurita Rivas al padrón electoral.
20. Sin embargo, a pesar de que no se ha cumplido con la obligación descrita *ut supra*, este Organismo toma en cuenta que la pretensión de la demanda inicial era personalísima, es decir, solo se podía cumplir a favor del señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas. Dado que el señor falleció el día 13 de febrero de 2019, la presente obligación se ha vuelto materialmente inejecutable⁶ por el hecho sobreviniente como es la muerte. Mientras estuvo con vida el señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas la obligación debió haberse cumplido y la actuación del Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi y la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, debió ser diligente tomando en consideración que el señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas pertenecía a un grupo de atención prioritaria.

b) Obligación de inhabilitar a los miembros del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi del periodo 2015-2017 para las elecciones del período 2017-2019.

21. A foja 25 del expediente constitucional el accionado Carlos Hugo Molina Molina informó que fue designado presidente del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi y que a través de sesión extraordinaria celebrada el 18 de julio de 2015 se eligió a los nuevos miembros que integrarían el tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi y que de la documentación que adjunta se puede verificar que él no ha sido elegido para el periodo de 2017 a 2019.
22. Al respecto, este Organismo observa que del acta de sesión extraordinaria se desprende que en el orden del día punto número 3 en efecto se celebró la elección de los nuevos miembros que integrarían el tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi para el periodo 2017 a 2019.
23. Además, del acta se desprende que se eligió a las siguientes personas: i) como miembros principales a los señores Carlos Alberto Noroña Fabara, Vicente Javier Salazar Soto, Luís Gonzalo Zumba Silva, Manuel Estuardo Segovia Jácome y Luis Felipe Villacís Bastidas; y, ii) como miembros suplentes a los señores Luis Antonio Rodríguez Rubio, Luis Alfredo Sevilla Conrado, Ramiro Gonzalo Santamaría Cuito, Luis Trajano Ocaña Bonilla, Cesar Francisco Izurieta Moscoso, todos ellos como miembros del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi para el periodo 2017 a 2019.

⁶ Corte Constitucional sentencia No. 37-15-IS/19 párrafo 25 “Esta Corte ha determinado que una medida de reparación es inejecutable o inaplicable cuando presenta imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico”.

24. Por tanto, se verifica lo siguiente: i) que en el periodo 2015 a 2017, los miembros que conformaron el tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales fueron los señores Carlos Hugo Molina Molina, Edgar Morejón Salazar, Marco Eduardo Razo Saragosin, Eduardo Pérez Zurita, Fausto Guillermo Álvarez Corrales y Viviana Velasco; y, ii) que en el periodo 2017 a 2019, el tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi se conformó con los señores Carlos Alberto Noroña Fabara, Vicente Javier Salazar Soto, Luis Gonzalo Zumba Silva, Manuel Estuardo Segovia Jácome y Luis Felipe Villacis Bastidas y como miembros suplentes a los señores Luis Antonio Rodríguez Rubio, Luis Alfredo Sevilla Conrado, Ramiro Gonzalo Santamaría Cuito, Luis Trajano Ocaña Bonilla, Cesar Francisco Izurieta Moscoso.
25. De lo anterior este Organismo concluye que la segunda obligación de la sentencia sí fue cumplida de forma indirecta porque a pesar de que el sindicato de choferes profesionales no ordenó formalmente que los señores Carlos Hugo Molina Molina, Edgar Morejón Salazar, Marco Eduardo Razo Saragosin, Eduardo Pérez Zurita, Fausto Guillermo Álvarez Corrales y Viviana Velasco sean inhabilitados para el periodo de elección de 2017 a 2019, estas personas no fueron elegidos para el periodo 2017 a 2019 cumpliéndose así con la finalidad de la segunda obligación, esto es, que no sean elegidos nuevamente para un segundo periodo.
26. Por último, esta Corte Constitucional observa que durante la ejecución del proceso el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi no emitió ningún auto ordenando al tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi cumplir con las dos medidas ordenadas por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.
27. Además, se advierte que el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi dispuso que el cumplimiento sea ejecutado por la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi a petición de parte del señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas. Previo a conceder la petición debió actuar diligentemente ordenando primero el cumplimiento de las obligaciones a través de autos y después de ello debió delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi y no la ejecución⁷. Así mismo previo a enviar el informe de incumplimiento a la Corte Constitucional, debió emitir autos ordenando el cumplimiento al tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi y sólo después de haber realizado todas las actuaciones a su alcance debió enviar el informe.
28. Por lo tanto, este Organismo alerta que el Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi eludió su responsabilidad de hacer cumplir lo

⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional artículo 21 declara que “(...) **La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio.** (la negrilla nos corresponde).

resuelto como claramente lo disponen los artículos 21 y 163 de la LOGJCC, esto es, *“La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”*. *“Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional (...)”*.

29. Por la falta de actuación diligente por parte de los jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi este Organismo procede a cumplir lo que declara el artículo 163 inciso 2 de la LOGJCC, esto es, *“(...) Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda (...)”*.
30. Finalmente, esta Corte Constitucional deja a salvo el derecho de los otros jubilados y exonerados que se sientan excluidos de ser parte del padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi de iniciar las garantías jurisdiccionales que consideren correspondientes.

VI. 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. Declarar que la primera medida dispuesta por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, esto es, que se inscriba al señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas al padrón electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi, no puede ser ejecutada materialmente en razón a la muerte de dicho ciudadano el 13 de febrero de 2019. A pesar de que la obligación se volvió inejecutable por la imposibilidad fáctica, esta Corte Constitucional no puede desentender que el señor Ezequiel Arturo Zurita Rivas era un adulto mayor que debió recibir atención prioritaria y diligente, en consecuencia, se procede a emitir la siguiente medida de satisfacción.
2. Se dispone que los jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi y a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi emitan disculpas públicas al causante Ezequiel Arturo Zurita Rivas y a sus familiares. Estos organismos deberán publicar la disculpa pública por una ocasión en un diario de circulación nacional; así como, en un lugar visible y de fácil acceso de sus páginas principales de sus portales web institucionales, por el término de tres meses. La disculpa pública deberá contener el siguiente texto:

El Tribunal de Garantías Penales del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, conformado por los jueces Segundo Elías Novillo Rivera, Diego Xavier Mogro Muñoz y Héctor Leonardo Gamboa y la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi en la sentencia 20-16-

IS/21 dentro del caso 20-16-IS, dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, reconocen su responsabilidad por no haber ejecutado diligentemente la sentencia constitucional emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi. Por tanto, ofrecen sus disculpas públicas al causante Ezequiel Arturo Zurita Rivas (+) y a sus familiares por ocasionar que la obligación se convierta en inejecutable. Asimismo, estas instituciones reconocen su deber de ejecutar las sentencias constitucionales inmediatamente.

3. Declarar que la segunda medida dispuesta por la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, esto es, inhabilitar a los miembros del tribunal electoral del sindicato de choferes profesionales de Cotopaxi del periodo 2015-2017 para las elecciones del periodo 2017-2019 fue cumplida parcialmente.
4. Oficiar al Consejo de la Judicatura para que realice las investigaciones pertinentes en contra de los jueces Segundo Elías Novillo Rivera, Diego Xavier Mogro Muñoz y Héctor Leonardo Gamboa por eludir su responsabilidad de ejecutar la sentencia constitucional emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:48:20 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0020-16-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 2000-16-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 2000-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En aplicación de la excepción de la regla de preclusión, la Corte rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección debido a que el accionante formuló dicha acción en contra de un auto no definitivo que rechazó un recurso de hecho, por la negativa de un recurso de apelación improcedente.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de agosto de 2015, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos, ante el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, en la que Fiscalía decidió acusar entre otros a Fauri Lenin Ivanof Llerena Barreno por el presunto delito de peculado cometido en perjuicio de la Cooperativa Acción Rural Ltda.¹ Además, conforme el artículo 534 del COIP, se dictó prisión preventiva en contra del procesado.² El señor Fauri Lenin Ivanof Llerena Barreno presentó recurso de apelación en contra del auto de prisión preventiva.
2. El 23 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la orden de prisión preventiva dictada en contra del procesado.
3. El 24 de noviembre de 2015 tuvo lugar la audiencia de vinculación a la instrucción fiscal y formulación de cargos, en la que el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba dictó prisión preventiva en contra de Miguel Ángel Quito Olmedo, Diego Armando Gómez Noriega, Ángel Alejandro Castro Riera, Clemencia Elizabeth Suarez Santamaría, Nelson Alfonso Vargas Vallejo, Karla Cecilia Orbe Obregón, entre otros procesados. Este auto de prisión preventiva fue objeto de apelación por parte de los procesados.
4. El 08 de diciembre de 2015, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo de oficio declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la audiencia de

¹ Según la Fiscalía, funcionarios, administradores, ejecutivos y empleados de la Cooperativa Acción Rural Ltda., se beneficiaron y apropiaron del dinero de sus socios. Estas actuaciones ilícitas, según la Fiscalía habrían llevado, entre otras, a la iliquidez y cierre de la Cooperativa. Se indica que la Cooperativa tenía su matriz en Riobamba, dieciocho sucursales a nivel nacional y contaba con 44.744 socios, causándoles un perjuicio económico por la falta de devolución de los valores depositados a los socios y cuenta ahorristas.

² El proceso fue signado con el No. 06282-2015-02723.

vinculación a la instrucción fiscal y formulación de cargos. De este auto de nulidad, Fiscalía apeló y posteriormente interpuso recurso de hecho al ser negada la apelación.

5. El 23 de mayo de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia revocó el auto de nulidad y dispuso que se resuelvan los recursos de apelación propuestos por los procesados.
6. El 29 de julio de 2016, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial rechazó los recursos de apelación presentados y confirmó la prisión preventiva dictada en el auto de vinculación de 24 de noviembre de 2015. El 09 de agosto de 2016, la referida Sala dio contestación a los pedidos de aclaración y ampliación del auto de 29 de julio de 2016.
7. Una vez resueltos todos los recursos interpuestos y remitido de vuelta el proceso al juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, el 06 de septiembre de 2016, mediante auto, dispuso: *“...una vez que se ha resuelto el Recurso de Apelación del Auto de Nulidad dictado con fecha 08 de diciembre de 2015...de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 11 numeral 5, 75, 82, 169 de la Constitución de la República del Ecuador; Art. 5 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal; Art. 130 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial, se convalida el tiempo restante de la instrucción Fiscal que fue suspendido por los Recursos de Apelación al Auto de Nulidad y Recurso de Hecho, desde el 08 de diciembre del 2015”*.
8. De este auto el procesado Fauri Lenin Ivanof Llerena Barreno, solicitó su revocatoria la cual fue negada mediante auto de 12 de septiembre de 2016. De esta decisión, solicitó su ampliación y aclaración, mismas que fueron negadas el 16 de septiembre de 2016. Posteriormente, el procesado interpuso el recurso de apelación en contra del auto de 06 de septiembre de 2016.
9. El 19 de septiembre de 2016, el juez de primer nivel negó el recurso de apelación en razón de que según el artículo 653 del COIP,³ el auto impugnado de fecha 06 de septiembre de 2016 no era susceptible de apelación. Frente a lo cual, el procesado presentó recurso de hecho.
10. El 23 de septiembre de 2016, mediante auto, el referido juez con fundamento en el art. 661 del COIP (recurso de hecho)⁴ y en el art. 653 del COIP (recurso de apelación)

³ Art. 653 COIP (vigente a la época).- *“Procedencia.- Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos:*

1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena.

2. Del auto de nulidad.

3. Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal.

4. De las sentencias.

5. De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal”.

⁴ Art. 661 del COIP *“Procedencia y trámite.- El recurso de hecho se concederá cuando la o el juzgador o tribunal niegue los recursos oportunamente interpuestos y que se encuentren expresamente*

sostuvo que, “no (se) determina que el auto de 6 de septiembre sea susceptible de apelación, por lo tanto no procede el recurso de hecho, por lo que se niega lo solicitado”.

11. El 30 de septiembre de 2016, el señor Fauri Lenin Ivanof Llerena Barreno presentó acción extraordinaria de protección, en contra del auto de 23 de septiembre de 2016 que niega el recurso de hecho interpuesto respecto del auto de 06 de septiembre de 2016 emitido por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, a través del cual se convalida el tiempo restante de la Instrucción Fiscal. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y se le asignó el No. 2000-16-EP.⁵
12. El 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Tatiana Ordeñana Sierra y el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 30 de septiembre de 2016.

determinados en este Código, dentro los tres días posteriores a la notificación del auto que lo niegue de acuerdo con las siguientes reglas: ...”.

⁵ La causa penal continuó en trámite. El 28 de noviembre de 2016 se dictó auto de llamamiento a juicio en contra del accionante y otros procesados. El 10 de abril de 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, mediante sentencia de primera instancia, ratificó el estado de inocencia del procesado Lenin Ivanof Llerena Barreno. Para ese Tribunal, las decisiones tomadas por el procesado y los demás miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa, “...han sido en base a los informes presentados tanto por el gerente, contador; y, Consejo de Vigilancia, los mismos que además han sido puestos en conocimiento de la Asamblea General de Representantes y aprobados por la misma, como máximo órgano de gobierno de la cooperativa y cuyas decisiones obligan a todos los socios y demás órganos de la cooperativa, por otra parte los miembros del Consejo de Administración por disposición legal y reglamentaria no tuvieron en su poder dinero, bienes muebles o inmuebles, piezas, títulos, documentos en virtud o en razón de su cargo ya que no eran custodios de los mismos por lo que mal puede hablar Fiscalía de disposición o distracción de fondos de la cooperativa por parte de los miembros del Consejo de Administración... los miembros del Consejo de Administración actuaron en el desempeño de sus funciones con negligencia más no con dolo”. Esta sentencia fue apelada por las partes procesales.

El 01 de septiembre de 2017, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, respecto al procesado Lenin Ivanof Llerena Barreno, resolvió aceptar los recursos de apelación presentados por la Fiscalía y acusaciones particulares y declaró su culpabilidad en el grado de autor por el delito de peculado tipificado y sancionado en el art. 278, inciso cuarto del Código Orgánico Integral Penal, concurriendo al enjuiciamiento las agravantes probadas del art. 47, numerales 5, 8, 11 y 14 y le impuso la pena privativa de libertad de 208 meses. En esta sentencia, el Tribunal sostuvo que, “En relación al Sr. LENIN IVANOF LLERENA BARRENO, quien fungía en calidad de Presidente del Consejo de Administración y otras calidades dentro de la Cooperativa Acción Rural Ltda., sus actividades no se limitaron a las descritas en el artículo 43 del COIP, sino que fueron determinantes y principales en la realización del delito investigado, por cuanto el mencionado presidente era el encargado de suscribir cheques y disponer actuaciones administrativas; así como era el superior jerárquico directo del Gerente Luis Aimacaña, situaciones que lo convierten en un agente indispensable en la realización de las acciones desvaloradas investigadas y juzgadas en la presente causa, quien con abuso de sus acciones dispuso, distrajo y permitió la apropiación de los fondos pertenecientes a los socios de la Cooperativa Acción Rural Ltda”. La sentencia estableció como monto del perjuicio según las pericias realizadas, la cantidad de 27'209.776.59, valores que se ordenó sean cancelados por todos los sentenciados de manera solidaria a favor de todas las víctimas. De esta sentencia, el procesado interpuso recurso de casación.

El 07 de junio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite el recurso de casación.

13. 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 05 de abril de 2021. Además, a través de dicha providencia se dispuso al juzgador accionado remita el respectivo informe motivado.
14. Siendo el estado de la causa, corresponde expedir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante, señor Fauri Lenin Ivanof Llerena Barreno

16. El accionante identifica como decisión impugnada el auto expedido el 23 de septiembre de 2016, el mismo que a su juicio, vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE), a la defensa (art. 76.7.a CRE), a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
17. Luego de hacer un recuento de los antecedentes procesales, en lo principal el accionante indica que el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Riobamba, *“...violentó el principio de tutela efectiva, imparcial y expedita de mis derechos e intereses, porque sin competencia y sin motivación resolvió negar el recurso de hecho presentado en su oportunidad, porque carece de potestad para convalidar el plazo de la Instrucción Fiscal N° 060101815080300 que con exclusividad corresponde determinar a la Fiscal...”*.
18. Añade que, *“...he solicitado la vigencia de mis irrenunciables e imprescriptibles derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la motivación de las decisiones judiciales, a la tutela judicial efectiva que, sistemática y soterradamente, el funcionario judicial me ha negado, mediante apreciaciones que ocultan la discrecionalidad con que ha actuado, específicamente al hacer una valoración subjetiva de la procedencia del recurso de hecho, valoración de legalidad con un sesgo positivista totalmente impertinente, que vulnera mis Derechos mediante el ejercicio de una competencia que no le ha sido atribuida”*.

19. El accionante sostiene que el juez de primer nivel, “...se ha limitado a hacer una equivocada aplicación silogística de la ley, práctica prohibida dentro del Estado constitucional de derechos y justicia; sin que ello implique un análisis en cuanto a los procedimientos legales o la existencia o no de un derecho, deficiencias que, además de propiciar la indefensión, violenta otros derechos y garantías constitucionales por mí expresados”.
20. Finalmente, el accionante solicita que, en sentencia, se declare que los autos dictados el **06 de septiembre de 2016** y el **23 de septiembre de 2016** violaron “... derechos fundamentales obrantes en la Constitución de la República”, se declare su nulidad y la vigencia de los derechos constitucionales invocados.
 - b. **Por la autoridad jurisdiccional demandada** (Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba)
21. Mediante escrito presentado el 16 de abril de 2021, Luis Nelson Rodríguez Vásconez, actual juez de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros de la Familia, con sede en el cantón Riobamba dio contestación a la providencia constitucional, mediante la cual realizó un recuento de los antecedentes procesales de la causa penal hasta llegar al auto impugnado y manifestar que, “En la actualidad varias personas han sido sentenciadas por el delito de peculado, algunas están cumpliendo condena y otras están prófugas”.

IV. Análisis del caso

a. Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección: Pronunciamiento sobre el objeto

22. Como consideración previa, esta Corte advierte que si bien el accionante indica como pretensión de la acción extraordinaria de protección, se declare la violación de los derechos constitucionales y nulidad, tanto del auto de fecha **06 de septiembre de 2016** como del auto de fecha de **23 de septiembre de 2016**, su argumentación se centra en este último auto, mismo que en esta acción identifica como auto impugnado. Por lo que, en virtud de sus argumentaciones, esta Corte se pronunciará únicamente respecto de este último.
23. Dicho esto, corresponde en primer lugar analizar la naturaleza del auto impugnado de fecha **23 de septiembre de 2016** y determinar si sobre el mismo procede la acción extraordinaria de protección. Esto debe realizarse antes de revisar los argumentos de fondo de la acción formulada.
24. La acción extraordinaria de protección, según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, 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.

25. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión, respecto a las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite por los anteriores miembros de la Corte Constitucional, no cumplen el requisito de objeto. La Corte indicó que *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*. Por tal razón, la falta de objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad.
26. En esa línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que, *“...estamos ante 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 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 pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.”*
27. En la citada sentencia N° 154-12-EP/19, sobre el supuesto (2), esta Corte señaló que, *“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”*.
28. En la especie, la acción extraordinaria de protección se presenta en contra del auto que declaró improcedente el recurso de hecho presentado por el accionante, al haber sido negada la concesión del recurso de apelación del auto de 06 de septiembre de 2016, a través del cual se convalida el tiempo restante de la Instrucción Fiscal. Esto último, en razón de que el auto recurrido a través del recurso de apelación, no estaba previsto por la ley como uno de los casos susceptibles de este recurso vertical. En el auto de fecha 23 de septiembre de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba con fundamento en el art. 661 del COIP (recurso de hecho) y en el art. 653 del COIP que contempla de forma taxativa qué decisiones son susceptibles de apelación, sostuvo que, *“no (se) determina que el auto de 6 de septiembre sea susceptible de apelación, por lo tanto no procede el recurso de hecho, por lo que se niega lo solicitado”*. De modo que corresponde a esta Corte analizar si esta decisión constituye un auto definitivo, objeto de esta garantía jurisdiccional.
29. En la especie, en relación con los supuestos **(1.1)** y **(1.2)**, se observa que el auto impugnado dictado con fecha 23 de septiembre de 2016, no resolvió sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, ni impidió la continuación del juicio o el inicio de otro relacionado con las mismas pretensiones, sino que se limitó a resolver un recurso improcedente, al no estar autorizado el recurso principal. Por ello,

el auto impugnado no tuvo incidencia sobre el desarrollo o finalización del proceso penal que estaba en curso.⁶ En ese sentido, según los antecedentes procesales expuestos, el proceso penal siguió su curso y finalizó con la emisión del auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por el accionante. Por tanto, esta Corte verifica que al no cumplirse con ninguno de los dos supuestos, el auto impugnado no es definitivo.

30. En relación con el supuesto (2), esta Corte considera que no es posible jurídicamente que, el auto impugnado que resolvió un recurso improcedente, cause un gravamen irreparable al no estar previsto en el ordenamiento jurídico el recurso de apelación para impugnar una decisión de la naturaleza del auto dictado el 06 de septiembre de 2016.
31. Finalmente, esta Corte advierte que las alegaciones de violaciones de derechos constitucionales respecto a las actuaciones judiciales en la etapa de instrucción fiscal, no tienen el carácter de definitivas, pues podían ser revisadas y modificadas en las etapas posteriores del proceso.⁷ Por esta razón tampoco podían causar un gravamen irreparable.
32. En consecuencia, dado que el accionante no ha cumplido con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 58 de la LOGJCC, no cabe que esta Corte Constitucional se pronuncie sobre los méritos del caso. Corresponde entonces rechazar la presente acción por improcedente.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:47:44 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁶ Al respecto, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido en las sentencias No. 1622-14-EP/20, de 08 de enero de 2020, No. 1558-15-EP/21 de 20 de enero de 2021 y No. 2150-16-EP/21, de 17 de marzo de 2021.

⁷ En el mismo sentido se han pronunciado los Tribunales de la Sala de Admisión de esta Corte Constitucional, en los autos de inadmisión No. 0384-18-EP de fecha 10 de abril de 2019 y 2419-18-EP de fecha 13 de junio de 2019.

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2000-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

**Sentencia No. 2362-16-EP/21****Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 2362-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte analiza si en el auto de inadmisión de un recurso extraordinario de casación, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2009, Raúl Fernando Chuma Ruiz presentó un **recurso subjetivo o de plena jurisdicción** en contra de la resolución administrativa de destitución emitida en su contra por el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).¹
2. El 07 de octubre de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en Quito aceptó parcialmente la demanda, declaró la ilegalidad de la resolución impugnada, ordenó que la entidad en el término de ocho días reintegre a Raúl Fernando Chuma Ruiz al cargo del que fue destituido o a uno equivalente, acorde a la actual estructura de la entidad aduanera. Declaró que el resto de pretensiones del actor, relativas al pago de valores que dejó de percibir desde su destitución no tienen lugar.²

¹ Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 1, causa N°. 2013-0700, fj. 10, consta que el señor Raúl Fernando Chuma Ruiz se desempeñaba como inspector supervisor del servicio de vigilancia aduanera. El 01 de octubre de 2008, el gerente general de la CAE inició un sumario administrativo en contra del señor Chuma Ruiz por la supuesta falta de probidad al momento de realizar una inspección de mercadería, al no vigilar a los estibadores mientras éstos trasladaron parte de la mercadería sujeta a inspección de manera irregular y afectaron el reconocimiento y valoración de los productos. Además, una parte de la mercadería se encontró en la camioneta que estaba a cargo de señor Chuma Ruiz. El 05 de enero de 2009, el gerente general de la CAE emitió la resolución N° 0001, en la cual dispuso la destitución del servidor por incumplir con su deber consagrado en el artículo 24 literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, además por inobservar los artículos 73 literal e) y 75 literal b) del Reglamento del Personal de la CAE.

² Conforme consta en el SATJE, en el detalle de la causa N°. 17811-2013-0700, el señor Raúl Chuma Ruiz en su demanda solicitó lo siguiente: *“que en sentencia se declare la ilegalidad de la acción de personal No. 001- de 5 de enero de 2009, notificada el 07 de enero de 2009, por haber sido expedida con claras violaciones de las normas constitucionales y legales que invocó, y como efecto de esta declaratoria, solicita la inmediata restitución a su cargo de Inspector Supervisor del Servicio de*

3. El 13 de octubre de 2015, Raúl Fernando Chuma Ruiz solicitó aclaración y ampliación de la sentencia. El 23 de octubre de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en Quito negó el pedido.
4. El 29 de octubre de 2015, el Eco. Xavier Cárdenas Moncayo, director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENAE (entidad que reemplazó a la CAE) interpuso recurso extraordinario de casación. El 30 de octubre de 2015, Raúl Fernando Chuma Ruiz también interpuso recurso de casación.
5. El 13 de octubre de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió los dos recursos de casación. En relación al recurso interpuesto por el SENAE, la conjueza consideró que el mismo no cumple con los requisitos formales contemplados en el artículo 6 numeral 4 y artículo 7 numeral 3 de la Ley de Casación.
6. El 08 de noviembre de 2016, el SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 13 de octubre de 2016.
7. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **2362-16-EP**. El 15 de febrero de 2017, el Pleno de la Corte asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos, quien no realizó actuación procesal alguna.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 23 de diciembre de 2020 y dispuso que la conjueza presente un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.
10. El 14 de enero de 2021, la conjueza Daniella Camacho Harold presentó un informe de descargo.
11. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

Vigilancia; y se disponga el pago de la totalidad de las remuneraciones que ha dejado de percibir, desde la fecha de la expedición de la acción de personal con la que fue destituido, así como el pago de los aportes del seguro social y demás emolumentos de ley”.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a. Por la entidad accionante (“SENAE”)

13. El SENAE impugna el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 13 de octubre de 2016, por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La entidad accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, el derecho a recurrir, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Además, la entidad accionante solicita que la Corte admita la demanda de acción extraordinaria de protección y declare que el auto impugnado vulneró los derechos alegados.
14. Sobre la posible afectación a la motivación, sostiene que: *“En el Auto del 13 de octubre de 2016, las 8h35, no se explica la pertinencia de la aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de Aduanas y del mismo modo no se realiza el análisis oportuno del artículo 122 ibídem en concordancia con el Art. 9 del Estatuto Orgánico de gestión (sic) Organizacional por Procesos de la Corporación Aduanera ecuatoriana (sic) normas establecidas de manera concreta en el estilo que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 3 del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal l del Artículo 76 de la Constitución”*.
15. Además, la entidad accionante sobre la presunta vulneración a la seguridad jurídica argumenta que en la sentencia recurrida existió una errónea aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de Aduanas, normativa que, a criterio de la entidad, es ajena a la litis. El SENAE insiste en que el Tribunal debió aplicar el artículo 122 de la Ley Orgánica de Aduanas y así lo expone en su demanda: *“Cabe destacar que este era el artículo por el cual se debería haber hecho el análisis, sin embargo, estos considerandos fueron los analizados para INADMITIR el recurso planteado, vulnerando así tanto la seguridad jurídica como la falta de motivación de la resolución tomada por la Corte Nacional de Justicia”*. También, la entidad señala: *“Es notorio que derecho (sic) constitucional a la SEGURIDAD JURÍDICA fue violado por cuanto en el auto de inadmisibilidad recurrido materia de la presente Acción Extraordinaria de Protección, no se encuentra debidamente fundamentada y motivada, ya que el Recurso de Casación, está planteado de forma correcta”*.

b. Por la conjueza accionada

16. La conjueza señala que el recurso de casación se inadmitió por no cumplir con los artículos 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación, y explica las razones para inadmitir la causal propuesta por el SENA E en su recurso. Además, la conjueza explica que el auto de inadmisión se encuentra debidamente motivado pues se precisan las normas aplicadas. También sostiene que en el auto se respetaron los derechos constitucionales a recurrir, a la seguridad jurídica y al debido proceso. Finalmente, la conjueza indica que a su criterio la entidad accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección no cumple con ninguno de los requisitos para suponer que existió alguna vulneración de derechos constitucionales.

IV. Análisis del caso

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación a la motivación y a la seguridad jurídica al estar debidamente argumentados.
18. El SENA E solamente mencionó el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a recurrir sin exponer razones ni explicar de qué manera se habrían afectado dichos derechos en el auto impugnado. Estos derechos no cuentan con carga argumentativa suficiente para ser analizados por la Corte pese a realizar un esfuerzo razonable.³

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

19. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.⁴ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. La motivación obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁵
20. En el presente caso, el SENA E alega que en el auto impugnado no se explica la pertinencia de la aplicación de los artículos 12 y 122 de la Ley Orgánica de Aduanas, ni del artículo 9 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la CAE en la sentencia recurrida.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.

⁴ Constitución de la República, artículo 76: “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”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2004-13-EP/19, párrafos 35 y 36.

21. Esta Corte advierte que el SENA E en su recurso de casación alegó la **causal primera** del artículo 3 de la Ley de Casación en relación a algunas normas infraconstitucionales. Primero, la entidad accionante reclamó la supuesta falta de aplicación del artículo 122 de la Ley Orgánica de Aduanas y del artículo 9 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Acerca de esta causal, esta Corte verifica que la conjetura en el considerando cuarto del auto señala: *“Es decir, el recurrente en la determinación de las normas que estima infringidas, a más de ellas debió señalar aquellas que a su juicio fueron indebidamente aplicadas y que dieron lugar a que se excluya las que acusa como no aplicadas, lo cual en la especie no ocurre por lo que no puede prosperar el cargo alegado al amparo de la causal primera del ART. 3 de la Ley de Casación, bajo el yerro de la falta de aplicación de normas de derecho.”*⁶
22. Además, la entidad accionante invocó la presunta indebida aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de Aduanas y el Reglamento Orgánico Funcional de la CAE. La conjetura al analizar esta alegación advierte que la entidad accionante en su recurso jamás se refirió a la norma que debió ser aplicada correctamente, en lugar de las normas mencionadas, que a criterio de la entidad habrían sido aplicadas indebidamente. Por lo que, la conjetura concluye que no puede prosperar dicha alegación.
23. Finalmente, en relación a la alegada errónea interpretación del artículo 12 del Reglamento de Acreditación de Peritos, la conjetura precisa que *“...el recurrente al interponer su recurso, y en su fundamentación, menciona la norma que considera se ha infringido, interpretarla y aplicarla al caso concreto, peor aún no ha determinado en su fundamentación cual (sic) fue el correcto alcance o interpretación que se le debió dar, por lo que la (sic) no haber realizado este ejercicio fundamental para legalizar conforme a derecho su recurso, no puede prosperar su alegación bajo el yerro de errónea interpretación...”*⁷
24. Esta Corte verifica que la conjetura dentro de esta causal primera analizó cada una de las normas que el SENA E alegó infringidas y explicó a detalle las razones por las cuáles los argumentos usados por la entidad accionante para fundamentar la causal en cuestión, no cumplían los requisitos de ley. Por lo tanto, la conjetura inadmitió el recurso de casación por no cumplir con el requisito de fundamentación previsto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación y por incumplir con el presupuesto establecido en el artículo 7 numeral 3 de dicho cuerpo legal. Durante la etapa de admisión del recurso de casación no es tarea de los conjetores valorar el mérito probatorio del proceso judicial, sino únicamente examinar que el escrito que contiene el recurso de casación cumple con los requisitos formales establecidos en la ley.⁸
25. Por consiguiente, esta Corte evidencia que la conjetura motivó su decisión al aplicar las normas relativas a los requisitos formales y calificación del recurso de casación, y

⁶ Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 17741-2015-1491 fj. 3 vta.

⁷ Ibidem, fj. 4.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 600-14-EP/20, párrafo 21.

al explicar las razones por las cuales la causal propuesta no era admisible al amparo de las disposiciones de la Ley de Casación, vigente a la época, pues considera que una exposición con referencias generales a las disposiciones jurídicas que se consideran infringidas, no equivale a fundamentar el recurso, siendo necesario de acuerdo a lo establecido en la Ley de Casación, para que progrese el recurso, que el recurrente en forma clara y precisa determine en qué parte del fallo y la forma en la cual se transgreden cada una de las disposiciones jurídicas que considera infringidas.⁹

26. En consecuencia, esta Corte Constitucional no advierte vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

27. La Constitución estatuye a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.¹⁰ Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹¹
28. En el presente caso, el SENAEC considera que en la sentencia recurrida existió errónea aplicación del artículo 12 de la Ley Orgánica de Aduanas y que en su lugar el Tribunal debió aplicar el artículo 122 de dicho cuerpo legal y más bien alude a una eventual afectación a la motivación, derecho que tal como fue analizado en el anterior problema jurídico no fue vulnerado.
29. Esta Corte reafirma que no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación a preceptos constitucionales.¹²
30. Se observa del auto impugnado que la conjueza luego de analizar las causales propuestas concluyó que el recurso de casación carece de los requisitos formales contemplados en los artículos 6 numeral 4 y artículo 7 numeral 3 de la Ley de Casación. Por tanto, esta Corte verifica que en el presente caso la conjueza realizó el análisis de admisibilidad en cumplimiento a la normativa procesal que regula la fase de admisibilidad del recurso extraordinario de casación.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 611-14-EP/20, párrafo 27.

¹⁰ Constitución de la República, artículo 82: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1593-14-EP/20, párrafo 18.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1469-13-EP/19, párrafo 35.

31. En consecuencia, la Corte no evidencia vulneración a la seguridad jurídica.

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:

- a)** Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2362-16-EP**.
- b)** Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:47:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2362-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3279-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 3279-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección que impugna una sentencia de segunda instancia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a partir de un caso de hábeas data. La decisión se adopta en tanto se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia a precedentes jurisprudenciales expedidos por este Organismo respecto a la interpretación conforme del artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para las acciones de hábeas data. Así también, por la inobservancia de precedentes jurisprudenciales sobre diversas tipologías de hábeas data.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite de la acción de hábeas data No. 17583-2011-1639

1. El 13 de diciembre del 2011, **Segundo Arcenio Proaño Montenegro y Juana Margarita Tufiño Puertas** formularon una **acción de hábeas data informativa**¹ contra Pablo Terán Iturralde, representante legal a la fecha del Banco Sudamericano S.A.². La causa fue signada con el No. **17583-2011-1639** en el Juzgado Tercero de Niñez y Adolescencia de Pichincha.

¹ El fundamento de la acción de hábeas data consistió en que el representante legal del Banco Sudamericano, entregue a dichos accionantes: “Copias certificadas de todo nuestro historial crediticio en la ahora extinguida financiera Andina FINANDES desde enero de 1997 hasta el año 2002. El historial deberá contener toda la información financiera constante en: **a)** Solicitud de créditos llenados por nosotros; **b)** Historial de operaciones de crédito del Sr. Segundo Arcenio Proaño Montenegro y Juana Margarita Tufiño Puertas desde enero de 1994 hasta la presente fecha; **c)** Procedimientos completos que justifiquen habernos concedido préstamos bancarios con esta Institución (Banco Sudamericano); **d)** Copias de los estados de cuenta de la o las cuentas existentes a nuestro nombre desde enero de 1994 hasta el año 2002; **e)** Documentos de desembolsos de los créditos que nos hayan sido entregados con datos exactos de fechas y cantidades; **f)** Copias de los asientos contables del Banco Sudamericano donde consten egresos efectuados que han sido desembolsados ; **g)** Copias certificadas de los asientos contables del Banco, archivos pasivos o generales, donde conste que se nos ha entregado dinero y qué cantidades con precisión de la cantidad y fechas”.

² El Banco Sudamericano S.A. entró en liquidación forzosa mediante resolución de la Superintendencia de Bancos No. SBS-2014-720 de fecha 25 de agosto de 2014, suscrita por Pedro Solines Chacón, Superintendente de Bancos.

2. En dicha demanda, los accionantes señalaron que se vieron “forzados” a formular la acción de hábeas data “... *debido a que en las ocasiones que hemos pedido al Banco que entregue nuestra información crediticia a los juzgados donde se incoaron juicios sin fundamento alguno en nuestra contra, únicamente se amparan en el Art. 80 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Nacional que dice: ‘Las instituciones financieras mantendrán sus archivos contables, incluyendo los respaldos respectivos por un período no menor de seis años contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio...’ y que ‘los créditos otorgados son los de los años 1998 y 1999, lo cual nos libera de cualquier responsabilidad en el mantenimiento de archivos’.*”.
3. El 09 de febrero de 2012, el juez (E) tercero de la niñez y la adolescencia dictó **sentencia** aceptando la acción de hábeas data. Por tanto, ordenó que el Banco Sudamericano S.A. confiera la documentación solicitada y que consta en el pie de página No. 1 de esta decisión³. Esta sentencia se ejecutorió por el ministerio de la ley.
4. Un año y medio más tarde, durante la fase de ejecución de dicha sentencia constitucional, el **26 de agosto de 2013**, la jueza tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia ordenó mediante providencia que: “**Jorge Eduardo Mosquera Morales**, gerente general del Banco Sudamericano, antes Financiera Andina Finandes, **dé cumplimiento a la providencia de fecha 01 de agosto de 2013, esto es, comparezca a esta judicatura en el término de 24h00 en horario de oficina de 09h00 a 12h00 y declare bajo juramento conforme lo menciona en sus escritos, que el**

³ En la sentencia de primera instancia, concretamente en los puntos sexto y séptimo, el juez Bolívar García Pinos expresó como *ratio decidendi* lo siguiente: “(...) **SEXTO. PRUEBAS.-** De la revisión del expediente se ha podido comprobar lo siguiente: **1.-** A fs. 1 solicitud a la Superintendencia de Bancos y Seguros, para que el Banco Sudamericano S.A. se pronuncie al respecto y determinar si la Financiera FINANDES /o Banco Sudamericano, registraron dichos préstamos en la Superintendencia de Bancos con fecha 15 de junio del 2011. **2.-** Solicita la entrega de un informe de los créditos concedidos por Financiera Andina y Banco Sudamericano (A fs. 2).- consta el oficio No. SAC-2011-1549 del 25 de abril del 2011, emitido por la Superintendencia de Bancos y Seguros (a fs. 3).- Oficio No. SAC-2011-1992 del 7 de junio del 2011 emitido por la Superintendencia de Bancos y Seguros (a fs. 4 y 5).- existen oficios Nos. SAC-2011-2368 del 17 de junio del 2011, SAC-2011-4586 del 06 de octubre del 2011 (a fs. 6 a la 9).- A fs. 10 aparece un oficio No. GG-BS-2011-252 del 31 de mayo del 2011, emitido por el Banco Sudamericano.- a fs. 18 a la 21 consta copias simples del certificado del Registro Mercantil de la inscripción del Gerente General señor Celso Eduardo González Nájera, nombramiento de Gerente General del Banco Sudamericano S.A.- **SÉPTIMO.-** Conforme a los antecedentes planteados corresponde determinar si el Banco Sudamericano S.A. vulnera el derecho fundamental al hábeas data de los accionantes, al no proporcionar la información y documentos solicitados de su obligación crediticia. La accionante considera que la deuda ha sido cancelada en su totalidad conforme la prueba aportada y por ende no existe motivo alguno para que el accionado no presente documentación requerida por los accionados (sic). Por parte del Banco Sudamericano, no ha concurrido a la audiencia convocada por esta autoridad así como tampoco ha entregado la documentación solicitada pese a estar debidamente notificada con la presente acción (Fs. 17 de autos).- Es decir existe la negativa de parte de la entidad accionada al acceso de los documentos solicitados por el accionante. Es decir existe la negativa y que en derecho constituye rebeldía del accionado.- En mérito de lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA (...).”.

Banco Sudamericano no posee la documentación requerida en la sentencia emitida por este juzgado con fecha 9 de febrero de 2012 (...)”.

5. El **28 de agosto de 2013** concurrió Jorge Eduardo Mosquera Morales a dicho llamado y declaró bajo juramento que: “... *Banco Sudamericano es una cosa y Financiera Andina FINANDES es otra cosa. Esa información le correspondería a FINANDES y su liquidador el Eco. Alfredo Velásquez Larrea, por lo demás me remito a los archivos de la entidad (...)*”.
6. Luego, el **17 de septiembre de 2013**, Jorge Mosquera Morales, presentó un escrito ante dicha judicatura señalando que el 28 de agosto de 2013 dio cumplimiento a la confesión judicial ordenada por la jueza. Así también señaló que: “...*la sociedad Financiera S.A. FINANDES fue sometida a proceso de liquidación el 18 de enero de 1989, por lo que bajo juramento declaro que el Banco no posee la información dispuesta en su providencia de 26 de agosto de 2013, las 12h15, y que el responsable de la documentación es el liquidador*”. Respecto de este escrito, la jueza ordenó que Jorge Mosquera comparezca y reconozca firma y rúbrica respecto de la afirmación de que el Banco Sudamericano S.A. no posee la información solicitada. La diligencia de reconocimiento se realizó el día 19 de septiembre del 2013⁴.
7. A partir de aquello, no se observa en el expediente de instancia que los accionantes hayan insistido en la ejecución de la sentencia constitucional dictada el 09 de febrero de 2012.

1.2. Trámite de la acción de hábeas data No. 17583-2017-00732

8. Cuatro años más tarde, el **22 de agosto del 2017**, **Segundo Arcenio Proaño Montenegro**, por sus propios derechos, formuló una nueva demanda de **hábeas data**, esta vez *correctivo* y ahora en contra de Stephany Zurita Cedeño, liquidadora del Banco Sudamericano S.A. en liquidación y a la empresa EQUIFAX ECUADOR C.A. – Buró de información crediticia, representada por Mariella Baquerizo. A esta demanda, la Sala de Sorteos de la Función Judicial le asignó el No. **17983-2017-00732**. Se aclara que esta segunda demanda, así como los documentos adjuntos a la misma, fueron anexados y foliados en el mismo expediente de la primera acción de hábeas data, esto es, la No. **17583-2011-1639**, concretamente desde la foja No. 150 en adelante.
9. En esta segunda demanda de acción de hábeas data correctivo, el señor **Segundo Arcenio Proaño Montenegro** afirmaba que el 26 de julio de 2017 presentó varias comunicaciones en el Banco Sudamericano S.A. en Liquidación y en EQUIFAX Buró de Créditos, solicitando la “...*rectificación, eliminación de los datos erróneos que constan en sus archivos conforme los hechos relatados y a la evidencia que nunca se realizó el desembolso, que no tenía cuenta bancaria en tal institución*”.

⁴ La Corte Constitucional detecta el lapsus calami del acta de declaración juramentada. En donde dice “*diecinueve de septiembre de dos mil doce*”, cuando debería decir “... *de dos mil trece*”.

financiera cuando se hace constar que ha sido dado el crédito y que no existe algún sustento de los mismos” y que dichas entidades no contestaron sus peticiones. En ese sentido, señalaba que la existencia de tales datos afectaba sus derechos, pues: “... permanecen datos erróneos en los registros de estas personas jurídicas, lo que además acarrea un perjuicio grave para el compareciente, pues desde la fecha en que ha aparecido este crédito en el Buró de información crediticia no he podido acceder a ningún crédito”. Como pretensión de esta demanda, Segundo Arcenio Proaño Montenegro solicitó que se dispongan: “... todas las medidas necesarias para que se elimine o anule, toda la información errada que consta en los sistemas contables, financieros e informáticos de las entidades accionadas, sobre la existencia de un crédito otorgado por el Banco Sudamericano”.

10. Mediante sentencia de **08 de septiembre de 2017**, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Carcelén de Quito, Gonzalo Ubaldo Santillán Mancero, aceptó la demanda. En consecuencia dispuso que el Banco Sudamericano en Liquidación, en el término de quince días, realice el proceso necesario para “... *que se elimine o anule toda información errada y que carezca de sustento legal de los sistemas contables, financieros e informáticos de las instituciones accionadas, emitiendo los certificados correspondientes, con la finalidad de que EQUIFAX (sic) DEL ECUADOR C.A. BURÓ DE INFORMACIÓN CREDITICIA, rectifique la información crediticia del señor Segundo Arcenio Proaño Montenegro (...)*”.⁵
11. El **13 de septiembre de 2017**, Stephany Zurita Cedeño, liquidadora del Banco Sudamericano S.A. en liquidación, interpuso recurso de apelación. La causa fue

⁵ Continúa la sentencia: “... para cuyo efecto: a) Infórmese de esta resolución a la Superintendencia de Bancos, para los fines de ley y proceda con los trámites que correspondan para el fiel cumplimiento de esta resolución; b) Tanto, el Banco SUDAMERICANO EN LIQUIDACIÓN, así como, la Empresa EQUIFAX DEL ECUADOR BURÓ DE INFORMACIÓN CREDITICIA, deberán informar de manera inmediata a esta autoridad la correspondiente rectificación emitiendo el correspondiente certificado; c) En aplicación al Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República, ejecutoriada que se esta sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma.- Agréguese a los autos el escrito presentado por el Dr. Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado de treinta de agosto del 2017, las 08h10 y téngase en cuenta el casillero judicial, correo electrónico y la calidad en la que comparece; Agréguese al proceso el escrito y anexos presentados por el Dr. Miguel Ángel Naranjo Iturralde, Procurador Judicial, Subrogante de la Superintendencia de Bancos de fecha treinta de agosto del 2017 las 11h32 y téngase en cuenta el domicilio judicial, correo electrónico y la calidad en la que comparece.- Tómese en cuenta el domicilio judicial No. 937, correo electrónico y la facultad conferida a su abogado patrocinador señalado por el Liquidador del Banco Sudamericano S.A.- Tómese en cuenta el domicilio judicial No. 3737, correo electrónico y la facultad conferida a su abogado patrocinador señalado por la Empresa EQUIFAX (sic) DEL ECUADOR C.A. BURO DE INFORMACION CREDITICIA.- Se da por legitimada la intervención del Ab. Cesar Mauricio Paula Yáñez, efectuado a nombre de la accionada Banco Sudamericano en Liquidación; así como, se da por legitimada la intervención que hiciera el Ab. Eddy Manuel Ojeda Cueva, en nombre de la accionada EQUIFAX DEL ECUADOR, BURO DE INFORMACION CREDITICIA.- La presente sentencia se dicta en esta fecha, en virtud que en la misma presentan los accionados los escritos de legitimación, conforme constan de la fe de presentación.- Agréguese al proceso los de 8 de septiembre del 2017, presentado por los accionados.- CÚPLASE Y NOTIFÍQUESE”.

remitida a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en donde por sorteo de ley correspondió la resolución del recurso a la Sala de lo Laboral.

12. El **26 de octubre de 2017**, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió la sentencia de segunda instancia. En esta decisión aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primer nivel. Concretamente, la Sala declaró improcedente la acción de hábeas data bajo el argumento de que dicho accionante ha intentado probar la inexistencia de un crédito con la entidad demandada mediante hábeas data, lo cual según dichos jueces provinciales resultaba improcedente. Además, que el accionante Segundo Proaño Montenegro ya contaba con una sentencia constitucional dictada anteriormente (*ver párrafo 3*) y que dicha sentencia se encuentra en estado de ejecución⁶. Esta sentencia fue notificada a las partes el mismo día de su emisión.
13. Finalmente, el 17 de noviembre de 2017, Segundo Arcenio Proaño Montenegro (**“el accionante”**) formuló acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia dictada el 26 de octubre de 2017 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

14. La causa ingresó a la Corte Constitucional el 05 de diciembre de 2017 y se le asignó el No. **3279-17-EP**.
15. La Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, dispuso el 11 de enero de 2018 que el accionante complete y aclare su demanda en el término de cinco días. El accionante dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala de Admisión.

⁶ Para llegar a dicha conclusión, la Sala consideró en lo principal lo siguiente: “**3.- En el caso sub lite, revisadas las constancias procesales se determina que no se ha configurado el presupuesto determinado en el numeral 2 del Art. 50 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucional y Control Constitucional, para que proceda la acción de hábeas data, esto es: ‘Ámbito de protección.- Se podrá interponer la acción de hábeas data en los siguientes casos: 2.- Cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos’; es decir es requisito indispensable la negativa del legitimario pasivo para que esta garantía adopte la forma de acción y puede ser presentado ante el juez; lo que no ocurrió en la especie, pues lo que obra en autos son las peticiones realizadas por el accionante a los accionados a fin de que eliminen de sus sistema informático y contable el crédito por un valor de \$ 72.750,00 USD, solicitud que no ha recibido respuesta alguna de los accionados; por otra parte hay de considerar que la acción de hábeas data no está destinada a probar la existencia o no de derechos y obligaciones, por cuanto la inexistencia o existencia de un crédito, debe ser probado en la vía judicial pertinente por cuanto requiere de un proceso y de procedimientos previstos para estos escritos. Además, consta en el proceso el expediente de hábeas data seguido por el demandante Segundo Proaño Montenegro y la señora Juana Margarita Tufiño Puertas en contra del Banco Sudamericano, a fin de que se le confiera los documentos que tienen relación con varias operaciones crediticias, para de esta forma conocer exactamente el estado de los mismos; demanda que fue acogida por el juez de primer nivel y que se encuentra en estado de ejecución”.**

16. El 19 de junio de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza, admitió a trámite la causa No. 3279-17-EP. La causa fue sorteada el 05 de julio del 2018 a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra para dar inicio al trámite de sustanciación. No obra del expediente constitucional actividad procesal alguna tendiente a continuar con la prosecución de la causa.
17. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional⁷ ante el Pleno de la Asamblea Nacional, conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo el 12 de noviembre de 2019, correspondió la sustanciación de la causa No. **3279-17-EP** al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
18. En atención a varias solicitudes de priorización presentadas por el accionante relacionadas a su estado de salud y que obran del expediente constitucional, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez elevó a consulta del Pleno tales solicitudes para su tratamiento fuera del orden cronológico, de conformidad a lo establecido en el último inciso del artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
19. El Pleno del Organismo autorizó dicha solicitud en sesión ordinaria de 17 de marzo de 2021, lo cual fue comunicado al juez constitucional sustanciador mediante memorando No. CC-SG-2021-182 suscrito por la Dra. Aida García Berni, Secretaria General de la Corte Constitucional.
20. El 31 de marzo del 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la causa No. **3279-17-EP**. En esta providencia se dispuso a los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Pichincha que remitan un informe motivado de descargo correspondiente. El 08 de abril del 2021, los jueces accionados dieron respuesta al informe requerido.
21. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

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

⁷ El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

III. Argumentos de las partes

3.1. Por parte del accionante: Segundo Arcenio Proaño Montenegro

23. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante identifica concretamente como derechos vulnerados, el derecho a la seguridad jurídica (**Art. 82 CRE**) y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (**Art. 76, 7, letra I**).
24. En cuanto a la vulneración a la **seguridad jurídica** sostiene que los jueces provinciales transgredieron el mismo al exigir como requisito indispensable para la procedencia de la acción, *“que exista una negativa expresa respecto de la solicitud efectuada por el titular de la información para que rectifiquen sus datos personales”* y, con base en tal argumento, desechar la acción. Hace referencia a la sentencia No. 182-15-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional⁸ y señala que los jueces provinciales crearon un *“nuevo presupuesto para la procedencia de la acción que se opone a la jurisprudencia de la Corte Constitucional”*.
25. Manifiesta que la seguridad jurídica también se vio afectada cuando los jueces provinciales negaron la acción señalando que existe otro hábeas data anterior, pues el hábeas data al que hacen referencia los jueces provinciales *“... trata sobre un período distinto de tiempo y, segundo, tiene una finalidad informativa (hábeas data informativo); mientras que el hábeas data que fue desechado en sentencia por la Corte Provincial en la presente causa, tiene una finalidad correctiva de datos, pues se han hecho constar datos erróneos respecto al compareciente en el banco de datos de EQUIFAX, así como el registro de datos del Banco Sudamericano S.A. en liquidación y por ello se pedía que sean eliminados de estas base de datos”*. Segundo Arcenio Proaño Montenegro reitera que los jueces provinciales desconocieron las diversas tipologías de hábeas data reconocidas por la Corte Constitucional, la Constitución y concretamente, lo resuelto mediante sentencia No. 25-15-SEP-CC, esto es: *“... Hábeas data correctivo (derecho de corrección). Resuelve rectificar la información falsa, inexacta e imprecisa en un banco de datos”*.
26. En cuanto a los argumentos relacionados con el derecho al **debido proceso en la garantía de motivación**, señala que la sentencia impugnada no es razonable porque se limitó a rechazar la demanda de hábeas data *“bajo el argumento de que existe otra acción similar, no cita norma alguna que funde esta proposición”*.

⁸ Respecto de esta sentencia **No. 185-15-SEP-CC**, el accionante manifiesta que la Corte señaló: *“La falta de contestación de la persona natural o jurídica pública o privada que tenga bajo su administración los datos de una persona, sobre la solicitud que su titular efectúe respecto del acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes en poder de éstas, o respecto de la solicitud de actualización, rectificación o eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten los derechos de estos titulares, será considerada como negativa tácita por lo que se enmarcará en los presupuestos de la acción de hábeas data contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.

27. Como **pretensión** solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración a los derechos de seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación. Así también solicita: *“que se retrotraiga la causa hasta el momento en que se tenía que dictar sentencia y que se realice **un nuevo sorteo a fin de que otro Tribunal en segunda instancia** conozca y resuelva la acción de hábeas data presentada”*.

3.2. Por las autoridades judiciales demandadas

28. Dentro del término que les fue concedido, comparecieron la doctora Jannet Coronel Barrezueta, jueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y el Dr. Julio Enrique Arrieta Escobar, actualmente en funciones de conjuez nacional (e) de la Corte Nacional de Justicia.
29. Dichos jueces se limitaron a señalar lo siguiente: *“Que se tenga en cuenta como informe, los fundamentos y motivación esgrimidos en la sentencia de 26 de octubre de 2017, las 16h01, ya que junto con los juzgadores que conformábamos el Tribunal, analizamos y resolvimos exclusivamente el recurso de apelación planteado por el señor Segundo Arcenio Proaño Montenegro, dentro de la acción constitucional de hábeas data No. 17983-2017-00732; el Tribunal en sentencia justificó su decisión en un examen motivado, expresando las razones para aceptar el recurso de apelación propuesto por la accionada y por ende, revocar la sentencia dictada por el Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha”*.

IV. Análisis constitucional

30. En la demanda, la Corte Constitucional identifica alegaciones respecto de dos derechos constitucionales vulnerados: seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación. A continuación, se procederá al análisis de dichas alegaciones.

4.1. Análisis sobre el derecho a la seguridad jurídica

31. El accionante sostiene que la seguridad jurídica se vio transgredida por la sentencia impugnada en **dos momentos**: **i)** porque los jueces provinciales inobservaron el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 185-15-SEP-CC respecto de la posibilidad de que un hábeas data sea procedente respecto de una negativa tácita (falta de contestación del poseedor de los datos personales); **ii)** porque los jueces provinciales demandados no tuvieron la precaución de observar la sentencia constitucional No. 25-15-SEP-CC que reconoció diversas tipologías de hábeas data y que en este caso concreto, la petición de hábeas data del 2017 fue negada bajo el argumento de que en el año 2011 se resolvió otra demanda planteada por dicho accionante, pero sin verificar que se trataban de dos pretensiones diferentes, así como

en contra de dos entidades demandadas distintas. La Corte Constitucional procederá a analizar ambos cargos de manera independiente.

4.1.1. Sobre el primer cargo de seguridad jurídica

- 32.** El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
- 33.** Esta Corte Constitucional ha establecido que este derecho implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. De esta manera, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.
- 34.** Respecto de este primer cargo, el accionante sostiene que los jueces provinciales transgredieron la seguridad jurídica porque exigieron como *requisito indispensable* para la procedencia de la acción, *“que exista una negativa expresa respecto de la solicitud efectuada por el titular de la información para que rectifiquen sus datos personales”*.
- 35.** Al revisar la sentencia impugnada respecto de este cargo específico, la Corte Constitucional constata que los jueces provinciales señalaron en su decisión lo siguiente:
- “3.- En el caso sub lite, revisadas las constancias procesales se determina que no se ha configurado el presupuesto determinado en el numeral 2 del Art. 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que proceda la acción de hábeas data, esto es: ‘Ámbito de protección.- Se podrá interponer la acción de hábeas data en los siguientes casos: 2. Cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos’, es decir es requisito indispensable la negativa del legitimario pasivo para que esta garantía adopte la forma de acción y pueda ser presentado (sic) ante el juez; lo que no ocurrió en la especie, pues lo que obra de autos son las peticiones realizadas por el accionante a los accionados a fin de que eliminen de su sistema informático y contable el crédito por un valor de USD 72.750,00 USD, solicitud que no ha recibido respuesta alguna de los accionados”*.
- 36.** Mediante sentencia No. **185-15-SEP-CC** de 03 de junio de 2015, este Organismo interpretó el artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰. Esta sentencia señaló que la falta de contestación de una persona

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 16-16-EP/21, párrafo 29.

¹⁰ La interpretación se efectuó en los siguientes términos: *“En virtud de todo el análisis efectuado ut supra esta Corte Constitucional en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 436 numerales 1 y*

natural o jurídica que tenga bajo su administración los datos de una persona, se entiende como una negativa tácita. Por tanto, la negativa tácita se enmarca en los presupuestos de la acción de hábeas data.

37. En este caso concreto, se observa que los jueces demandados señalaron en su decisión que no se configuró el presupuesto determinado en el numeral 2 de la LOGJCC porque la solicitud efectuada *“no ha recibido respuesta alguna de los accionados”*. Precisamente aquello es opuesto a la interpretación desarrollada No. 185-15-SEP-CC. Para este Organismo, los jueces provinciales incurrieron en violación a la seguridad jurídica alegada al desconocer que, jurisprudencialmente, la negativa tácita respecto del acceso o conocimiento de determinada información personal, sí permite activar la garantía de hábeas data.
38. Este criterio da cuenta de que la seguridad jurídica también puede verse trasgredida cuando jueces y juezas desconocen e irrespetan fallos expedidos por la Corte Constitucional¹¹. En este caso concreto, los jueces provinciales tenían la obligación de observar el precedente establecido en la sentencia No. 185-15-SEP-CC sobre la negativa expresa o tácita para activar la garantía de hábeas data y luego de aquello, continuar con el análisis de fondo del caso.
39. Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional acepta el primer cargo respecto de la vulneración de seguridad jurídica.

3 de la Constitución de la República, procede a interpretar condicionadamente y con efectos erga omnes el artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en consecuencia, se deberá entender de la siguiente manera: La persona natural o jurídica pública o privada requerida deberá responder a la solicitud efectuada por el titular de la información personal en un plazo razonable que permita de mejor manera la satisfacción del derecho, que dependerá de la cantidad de la información requerida, del tipo de pedido y de la propia conducta de la persona natural o jurídica pública o privada que posea la administración de los datos requeridos. La calificación de la razonabilidad de este plazo deberá ser realizada por el juez competente en la acción de Hábeas Data, al momento de la calificación de la demanda de esta garantía jurisdiccional. La falta de contestación de la persona natural o jurídica pública o privada que tenga bajo su administración los datos de una persona, sobre la solicitud que su titular efectúe respecto del acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes en poder de éstas, o respecto de la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten los derechos de estos titulares, será considerada como negativa tácita por lo que se enmarcará en los presupuestos de la acción de Hábeas Data contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 50 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

¹¹ En sentencia No. **1797-18-EP/20** de 16 de diciembre del 2020, este Organismo señaló en su párrafo 45: *“Los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar, no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria. De lo anterior se sigue que la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica”*. Criterio semejante puede ser encontrado en la sentencia No. **2971-18-EP/20**, párrafo 36, de 16 de diciembre de 2020.

4.1.2. Sobre el segundo cargo de seguridad jurídica

40. El segundo cargo de seguridad jurídica consiste en que, de acuerdo al accionante, este derecho se vulneró porque los jueces provinciales desconocieron que existen diversas tipologías de hábeas data, las cuales fueron desarrolladas en la sentencia No. 25-15-SEP-CC. Concretamente, el accionante afirma que el hábeas data planteado en el año 2017 era *correctivo*, mientras que el que fue solicitado y aceptado en el año 2011 era de naturaleza *informativo*. Este argumento, conforme quedó indicado en el párrafo 26, se relaciona con la falta de motivación de la decisión también alegada por el accionante. Según aquél, la sentencia impugnada se limitó a rechazar la demanda de hábeas data “*bajo el argumento de que existe otra acción similar, no cita norma alguna que funde esta proposición*”.
41. Respecto a estos cargos, la Corte Constitucional observa que los jueces provinciales señalaron en la decisión impugnada lo siguiente:

(...) Además, consta en el proceso el expediente de hábeas data seguido por el demandante Segundo Proaño Montenegro y la señora Juana Margarita Tufiño Puertas en contra del Banco Sudamericano, a fin de que le confiera los documentos que tienen relación con varias operaciones crediticias, para de esta forma conocer exactamente el estado de los mismos; demanda que fue acogida por el juez de primer nivel y que se encuentra en estado de ejecución.

42. El expediente de hábeas data al que se hace mención en el párrafo transcrito, se refiere a la acción que fue presentada en el año 2011 por dicho ciudadano en contra del Banco Sudamericano. Esto antes de que la Superintendencia de Bancos inicie el proceso de liquidación ordenado contra dicha entidad financiera. Este hábeas data, según quedó explicado en el acápite de antecedentes procesales (párrafos 1 al 7) tenía **finés informativos**. En cambio, el hábeas data planteado en el año 2017 tenía **finés correctivos** (ver párrafos 8, 9, 10). Además se encuentra dirigido contra entidades diferentes, distintas a aquellas demandadas en el año 2011.
43. La Corte Constitucional ha reconocido diversos tipos de hábeas data. En el caso de la **sentencia No. 25-15-SEP-CC**, identificada por dicho accionante en la demanda, se observa que esta Magistratura reconoció varias dimensiones utilitarias de esta garantía jurisdiccional en examen: **hábeas data informativo**¹² (*derecho de acceso*), **hábeas data aditivo**¹³, **hábeas data correctivo**¹⁴, **hábeas data de reserva**¹⁵ y **hábeas data cancelatorio**¹⁶.

¹² “Es la dimensión procesal que asume el hábeas data para recabar información acerca del qué, quién, cómo y para qué se obtuvo la información considerada personal”.

¹³ “Busca agregar más datos sobre aquellos que figuren en el registro respectivo, buscando actualizarlo o modificarlo según sea el caso”.

¹⁴ “Resuelve rectificar la información falsa, inexacta o imprecisa de un banco de datos”.

¹⁵ “Persigue asegurar que la información recabada sea entregada única y exclusivamente a quien tenga autorización para ello”.

¹⁶ “Busca que la información considerada sensible sea eliminada, por no ser susceptible de compilación”.

44. El accionante señala que la seguridad jurídica y la motivación fueron vulneradas porque los jueces provinciales desconocieron que en el año 2011 formuló un hábeas data informativo, mientras que en el año 2017 planteó un hábeas data correctivo.
45. En el párrafo transcrito de la sentencia se observa que los jueces provinciales se limitaron a señalar que en el año 2011 se resolvió mediante sentencia una acción de hábeas data a favor del accionante. Sin embargo, los jueces provinciales no explican mínimamente qué diferencias procesales y sustantivas existían respecto de lo que fue resuelto en el año 2011, en comparación a lo que en ese momento, en el año 2017, estaban resolviendo. Solo mencionan que el actor ya contaba con una sentencia favorable de hábeas data. Aquello denota que los jueces provinciales generaron un análisis superficial, pues intentaron argumentar, sin conseguirlo, la existencia de una posible *cosa juzgada material constitucional*. Para la Corte Constitucional es evidente la insuficiente motivación de esta parte de la decisión específica.
46. Este Organismo, a través de la sentencia No. 1868-13-EP/20 estableció respecto de la garantía de motivación para acciones de hábeas data lo siguiente:
- “En el caso de hábeas data, la motivación exige, además, que las razones jurídicas expresadas por los jueces y juezas en su decisión se enmarquen en su objeto. Esto quiere decir que la autoridad judicial debe explicar la procedencia o no de la acción, conforme las normas o principios jurídicos, de la petición de acceder y/o conocer la información requerida por el accionante, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación según lo establecido en la Constitución y en la LOGJCC”.¹⁷*
47. En este caso concreto, los jueces provinciales tenían la obligación de explicar conforme ordena la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, por qué lo decidido en el año 2011, resultaba igual a lo resuelto en 2017. Para tal propósito, debían obligatoriamente usar los criterios de diversos tipos de hábeas data, previstos en las sentencias constitucionales No. 25-15-SEP-CC y No. 182-15-SEP-CC.
48. Los jueces provinciales se limitaron a expresar que Segundo Arcenio Proaño Montenegro contaba con una sentencia favorable de hábeas data en fase de ejecución, pero no identifican ninguna norma, ni acompañan análisis alguno que justifique por qué la existencia de un hábeas data informativo anterior es razón suficiente para negar un hábeas data correctivo posterior. Así también, es reprochable que los jueces provinciales siempre tuvieron a su disposición el expediente del hábeas data del 2011, pues en el mismo cuaderno se folió la causa de hábeas data del 2017, sin que se observe por parte de aquellos una revisión minuciosa que permita verificar tales diferencias. En definitiva, para la Corte Constitucional, los jueces provinciales incurrieron en falta de motivación de esta parte de la sentencia¹⁸.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1868-13-EP/20.

¹⁸ La Corte Constitucional mediante las sentencias No. 1728-12-EP/19 y 2174-13-EP/20, ha señalado que los jueces tienen la obligación de pronunciarse sobre los alegatos presentados en las demandas y en los recursos procesales, especialmente sobre los puntos que han sido controvertidos por las partes.

49. Por estas razones, se acepta el segundo cargo de violación a la seguridad jurídica en conexión con la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de motivación.

V. Decisión

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

1. Declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, ocurridos como consecuencia de la emisión de la sentencia de 26 de octubre de 2017 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la causa de hábeas data No. 17983-2017-00732.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección No. **3279-17-EP**.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de 26 de octubre de 2017, dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - b) Disponer que previo sorteo de ley, otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelva, a la brevedad posible, el recurso de apelación planteado por Stephany Zurita Cedeño, a la fecha liquidadora del Banco Sudamericano S.A. en liquidación, de acuerdo a los estándares fijados por esta sentencia.
4. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
5. Notifíquese y cúmplase

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:46:31 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 3279-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 29-17-IS/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 29-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima la acción de incumplimiento de una sentencia de habeas data. Para el efecto, determina que la entrega parcial de la documentación se explica por cuanto la restante documentación ya no consta en los archivos de la institución requerida.

I. Antecedentes

A. Antecedentes procesales

1. El 20 de abril de 2005, Luis Alfredo Hidrobo Mosquera presentó una demanda de hábeas data en contra del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA–, en la que se requirió la siguiente documentación: i) autorización de fraccionamiento otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización a favor del accionante en el año 1986, correspondiente a 1.000 m de un predio de 5.000 m, ubicado en el barrio San Roque de la parroquia Cumbayá del cantón Quito (**documento a**); ii) copia certificada de los planos de desmembración del predio mencionado (**documentos b**); y, iii) certificación y autorización, así como el oficio de convalidación, entregado al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la aprobación y registro de la escritura pública de compra y venta entre el accionante, por una parte, y Fabián Zurita Vallejo y Luz Zurita Vallejo, por otra, escritura pública suscrita el 2 de diciembre de 1986 y registrada el 18 del mismo mes y año (**documentos c**). El Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha, con sentencia de 7 de julio de 2005, aceptó la demanda y dispuso la entrega de la información requerida.
2. Con providencias de 1 de septiembre de 2005 y 19 de octubre de 2007, la mencionada judicatura requirió al INDA la entrega de la información. El director ejecutivo del INDA, mediante documento presentado el 30 de octubre de 2007, remitió la autorización de fraccionamiento e informó al juez que por la transición del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización al INDA “(...) *mucha de la información se ha perdido sin poderla recuperar, motivo por el cual ha sido imposible recobrar y presentar toda la documentación requerida (...) vendrá a su conocimiento que no es por falta de voluntad o de gestión el no proporcionar la documentación requerida, sino porque la documentación no reposa en los archivos de esta nueva institución*”.

3. El 11 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, la unidad judicial) ordenó el desglose de la autorización de fraccionamiento presentada por el INDA a favor del accionante. Dicha diligencia se efectuó el 2 de diciembre de 2016.
4. A partir del 7 de diciembre de 2016, ante la referida judicatura se presentaron múltiples solicitudes por parte del señor Hidrobo, principalmente para que: i) se ordene la entrega de la información demandada; ii) se declare la nulidad de cualquier escritura pública o transferencia de dominio que tenga como habilitante la autorización de fraccionamiento y el plano de desmembración; y, iii) se sienta razón del incumplimiento del Ministerio de Agricultura (en función de la Ley de Desarrollo Agrario, los archivos del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización pasaron al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y, por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 373, de 28 de mayo de 2010, tales archivos se trasladaron a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura).
5. El 22 de junio de 2017, el señor Luis Alfredo Hidrobo Mosquera presentó ante la Corte Constitucional una demanda de acción de incumplimiento en contra de la unidad judicial y del Ministerio de Agricultura (en adelante, el ministerio), en la que solicitó la observancia de la sentencia del Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha del 7 de julio de 2005.
6. Mediante el sorteo realizado en sesión de Pleno del 9 de julio de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 2 de septiembre del 2019 avocó conocimiento y convocó a las partes procesales a audiencia pública. La mencionada diligencia se realizó el 9 de septiembre de 2019.
7. Paralelamente a la sustanciación de esta causa, la unidad judicial, previa inspección y recepción de un informe pericial, con providencia de 15 de febrero de 2019, negó las peticiones especificadas en el párr. 4 *supra*, al considerarlas improcedentes, aclarando que esta decisión no afectaba el derecho del señor Hidrobo a ejercer las acciones que estime convenientes.

B. Pretensión y fundamentos

8. El accionante señala que presentó demanda de hábeas data en contra del director general del INDA y del procurador general del Estado, la que, en sentencia de 7 de julio de 2005, fue aceptada y, en consecuencia, se ordenó la entrega de la información requerida. Sin embargo, la judicatura y la entidad accionada se negaron a cumplir con lo ordenado. Esta afirmación la justifica detallando sus múltiples pedidos ante la unidad judicial con el objeto que se entregue la documentación demandada, mismos que habrían resultado infructuosos.
9. En la audiencia pública, el señor Hidrobo sostuvo que son inaceptables las actuaciones del ministerio y de la unidad judicial. Por un lado, el ministerio excusa su falta de

cumplimiento en el cambio de la institución que debía custodiar la documentación, del IERAC al INDA y del INDA a la Subsecretaría de Tierras del ministerio. Por otro, la jueza, ante el desacato del ministerio, únicamente emite una providencia en la que determina la imposibilidad del cumplimiento integral de la decisión y señala que esto no afecta el ejercicio de su derecho de acción. Ante esto, el señor Hidrobo señaló que las instituciones del Estado están en la obligación de resguardar la información proporcionada por los ciudadanos y que el no cumplimiento de las decisiones judiciales a su favor contraviene directamente sus derechos constitucionales.

10. Finalmente, el señor Hidrobo solicitó que la Corte Constitucional ordene el cumplimiento integral de la sentencia de 7 de julio de 2005 y ratificó las pretensiones especificadas en el párr. 4 *supra*.

C. Contestación del Ministerio de Agricultura y Ganadería

11. Los representantes del ministerio, en la audiencia pública y mediante un escrito presentado el 9 de septiembre de 2019, expusieron que el INDA remitió al juzgado la autorización de fraccionamiento otorgada a favor del accionante (la que, a su vez, fue entregada al señor Hidrobo, conforme al párr. 3 *supra*), informó que hasta el año de 1994 los planos originales se entregaban a los interesados para que sean utilizados como documento habilitante para la celebración de las correspondientes escrituras públicas de transferencia de dominio y, respecto del último documento, comunicó que el mismo no se encontraba en sus archivos, de manera que, en la medida de lo posible, se cumplió con la resolución de la justicia constitucional.
12. Finalmente, los referidos representantes afirmaron que el INDA –en su momento– y –actualmente– el ministerio, cumplieron a cabalidad con la sentencia de hábeas data, así como realizaron las acciones necesarias que permitieron verificar la inexistencia, en sus archivos, de la documentación que fue requerida y que no se logró entregar al accionante. Por tal motivo, solicitan que se declare el cumplimiento total del fallo y que se desestime la acción presentada.

II. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, con fundamento en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y en el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Planteamiento del problema jurídico

14. Conforme a los antecedentes del caso y establecido que de los 3 documentos requeridos en el párrafo 1 *supra*, solo fue entregada la autorización de fraccionamiento (ver párrafos 2 y 3), se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se debe declarar el incumplimiento de la sentencia de hábeas data por la entrega parcial de la documentación?**

IV. Argumentación de la Corte

15. En el documento mencionado en el párr. 2 *supra* (del año 2007), el director ejecutivo del INDA informó que al requerir a los distintos departamentos de la institución los mencionados documentos, estos habrían contestado lo siguiente:

*Memorando No. 12910 de 16 de Octubre de 2007, el Director de Catastro Agrario, Ing. Walter Menéndez, manifiesta: “informo que luego de buscar en los archivos de mapoteca el plano de desmembración de un lote de propiedad de Luis Alfredo Hidrobo Mosquera ubicado en la provincia de Pichincha, cantón Quito, parroquia Cumbayá, barrio San Roque, sector Poggio Pata, no se encontró la documentación requerida”; el señor Secretario General del INDA, mediante Memorando No. 13049 de 18 de octubre de 2007, informa que: “Acápitem 1.- Adjunto al presente remito copia certificada del oficio No. 09157 de 28 de agosto de 1986, en el que consta la **AUTORIZACIÓN DE FRACCIONAMIENTO** otorgado al señor **LUIS ALFREDO HIDROVO (sic) Y MARÍA CLEOTILDE ENCALADA**, respecto de un lote de terreno de 5.505 m²., ubicado en la parroquia Cumbayá, cantón Quito, provincia de Pichincha; desmembrado en una superficie de 1.000 M², a favor de **FABIÁN Y LUZ ANGELITA ZURITA VALLEJO** en forma pro-indiviso. Acápitem 2.- hasta el año 1994, los planos originales de división se entregaban a los interesados como documento habilitante, para la celebración de la minuta de compra-venta, razón por la que en los Archivos de este Instituto no reposan dichos planos. Acápitem 3.- El documento referido en el acápite 1; es lo único que se pudo encontrar dentro de los archivos cronológicos de este Instituto. Es todo cuanto puedo certificar, refiriéndome a la información proporcionada por el señor Marcelo Lara Y., responsable del Archivo de Expedientes del INDA al que me remito en caso de ser necesario” (énfasis en el texto).*

16. Según el INDA, entonces, la desmembración se realizó en el año 1986 y, hasta el año 1994, los planos se entregaban a los interesados, lo que explicaría que los planos requeridos (**documentos b**) no constan en sus archivos. Tampoco constarían la certificación, autorización y convalidación entregada al Municipio (**documentos c**), en este caso, sin mención de una razón determinada.
17. Además, a fin de atender las peticiones del señor Hidrobo, la unidad judicial (con providencia de 15 de junio de 2018) dispuso la realización de una inspección en los archivos que pasaron del INDA al ministerio y, para el efecto, se nombró un perito.
18. El 27 de septiembre de 2018, el referido perito presentó ante la unidad judicial su informe, mismo que contenía, entre sus conclusiones, la siguiente:

4.2. (...) SE VERIFICÓ QUE LA COPIA CERTIFICADA DEL PLANO DE DESMEMBRACIÓN DE UN LOTE DE TERRENO DE MAYOR EXTENSIÓN, DE CINCO MIL METROS CUADRADOS DE PROPIEDAD DEL SEÑOR LUIS ALFREDO HIDROVO (SIC) MOSQUERA, UBICADO EN POGGIO PATA, BARRIO SAN ROQUE, PARROQUIA CUMBAYA (SIC), CANTÓN QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA NO EXISTE EN LOS ARCHIVOS DEL MAGAP (énfasis en el texto).

19. Por lo tanto, esta Corte constata que el INDA, en su momento, y ahora el ministerio, procuraron la entrega de la documentación requerida y, en tal proceso, verificaron que los **documentos b** y los **documentos c** no reposaban en sus archivos.
20. Así también, se corrobora que la unidad judicial, con el objeto de asegurarse que la información requerida no se encontraba en las oficinas del ministerio, dispuso un peritaje, el mismo que concluyó la ausencia de los **documentos b**.
21. En consecuencia, la Corte evidencia que la judicatura dispuso, y la institución involucrada realizó, varias actividades tendientes a entregar la documentación requerida. Por lo tanto, cuando se concluye que la documentación ya no consta en los archivos, no se trata de una simple afirmación, sino que se respalda en un informe pericial en el que se verificó este hecho. Por lo que la entrega de los documentos a los que se refieren los párrafos previos, dispuesta en la sentencia de 7 de julio de 2005, se ha vuelto inejecutable por razones de orden fáctico¹. Consecuentemente, esta Corte no puede ordenar al ministerio la realización de un acto imposible, esto es, la entrega de una documentación que no posee. En estas situaciones, en términos generales, la Corte Constitucional puede modificar las medidas de reparación (art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) pero, en este caso, dada la especificidad de la pretensión del accionante (entrega de documentación) tampoco es posible decidir tal modificación.
22. Tampoco es posible disponer lo solicitado por el accionante a la unidad judicial (ver párr. 4 *supra*) y ratificado en la audiencia pública de esta acción constitucional, respecto de la declaración de nulidad de cualquier actuación en que se haya considerado la documentación requerida. Esta imposibilidad se establece por cuanto ni la acción de hábeas data ni la acción de incumplimiento de sentencia son medios procesales idóneos para la anulación de actos relacionados con conflictos sobre la propiedad y linderos de bienes inmuebles.
23. En consecuencia, este Pleno de la Corte Constitucional no puede declarar el incumplimiento de la sentencia de hábeas data de 7 de julio de 2005.
24. Tampoco cabe la imposición de una sanción por la imposibilidad de cumplimiento, debido a que esta Corte no cuenta con elementos suficientes para determinar si tal imposibilidad se originó en actos ilícitos. Sin embargo, esta Corte debe informar a la Contraloría General del Estado sobre la ausencia de la referida documentación en los archivos del ministerio.
25. Lo determinado en el párrafo anterior no impide al señor Hidrobo el ejercicio de sus derechos de petición o de acción, en las vías que considere pertinentes, distintas de la acción de incumplimiento de la sentencia de hábeas data de 7 de julio de 2005.

¹ La Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias N° 008-16-SIS-CC y 64-13-IS/19, entre otras, determinó la inejecutabilidad de sentencias por razones de orden fáctico.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada.
2. Informar a la Contraloría General del Estado sobre la ausencia de los documentos especificados en las letras b) y c) del párrafo 1 *supra* en los archivos del ministerio.
3. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:31:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0029-17-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 98-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 98-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte descarta que en una sentencia de casación emitida a propósito de un juicio contencioso tributario, se haya vulnerado el derecho al debido proceso, en la garantía de motivación, de la empresa pública FLOPEC EP.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 24 de enero de 2014, la Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC) presentó una demanda contencioso tributaria en contra del Servicio de Rentas Internas (SRI), en la que se impugnó la resolución No. 117012013RDEV135164, de 24 de diciembre de 2013, mediante la cual se le negó la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por considerar que prescribió la acción. En la demanda, se alegó también que la administración tributaria aplicó equivocadamente el régimen de prescripción de la devolución del IVA¹.
2. El 26 de marzo de 2015, dentro de la causa N.º 17509-2014-0008, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N.º 4 con sede en Portoviejo emitió una sentencia en la que aceptó la demanda y dejó sin efecto la resolución administrativa impugnada.

¹ En este sentido, indica que el SRI habría aplicado la resolución NAC-DGERCG10-00085 que establece “[...] *Procedencia y prescripción.- Tendrá derecho a formular el reclamo o la acción de pago indebido o del pago en exceso la persona natural o jurídica que efectúa el pago o la persona a nombre de quien se lo hizo. Si el pago se refiere a deuda ajena, sin que haya obligación de hacerlo en virtud de ordenamiento legal, se lo podrá exigirse la devolución a la administración tributaria que recibió el pago, cuando se demuestre que se lo hizo por error. La acción de pago indebido o del pago en exceso prescribirá en el plazo de tres años, contados desde la fecha del pago. La prescripción se interrumpirá con la presentación del reclamo o de la demanda, en su caso [...]*”, por sobre lo dispuesto en el artículo innumerado luego del artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente a la época: “[...] *Reintegro del IVA a entidades y empresas públicas.- El Impuesto al Valor Agregado pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen las entidades y organismos del sector público y empresas públicas, les será reintegrado en el plazo y forma determinados por el Servicio de Rentas Internas mediante Resolución (...)*”.

3. El Servicio de Rentas Internas interpuso recurso de casación². Mediante auto del 11 de mayo de 2015, el correspondiente congreso de la Sala Especializada de Congresos y Congresos de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, admitió parcialmente el recurso de casación³.
4. El 30 de noviembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia emitió sentencia. En ella, se aceptó el recurso de casación, se resolvió sobre el mérito de la controversia y se declaró la validez del acto impugnado. En auto del 15 de diciembre de 2015, se rechazó el recurso de ampliación presentado por FLOPEC.
5. El 13 de enero de 2016, FLOPEC presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación y del auto que negó su aclaración.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 5 de diciembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 1 de diciembre de 2020, en la que se requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La entidad accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, se dejen sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se disponga que un nuevo tribunal de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación.
9. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

² En hoja 629 del expediente de instancia consta el recurso de casación planteado por el SRI. En el recurso, se invocó a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, de la que se alegó: “[...] *Aplicación indebida del Art. innumerado a continuación de Art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente hasta noviembre 2011. Falta de aplicación del artículo 6 de la Resolución No. NACDGERCGC10-00085, publicada en el Registro Oficial No. 169 de 12 de abril del 2010. Aplicación indebida de la de la Primera Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1117, publicado en el Registro Oficial 681, el 12 de abril del 2012 [...]*”.

³ Textualmente, la decisión de la providencia fue: “[...] *ADMISIBILIDAD. En cumplimiento con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación, se declara la admisibilidad parcial del recurso de casación interpuesto al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, por aplicación indebida del art. innumerado a continuación del art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente hasta noviembre de 2011 y de la Primera Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1117, publicado en el Registro Oficial 681, el 12 de abril de 2012. Se pone en conocimiento de las partes el recurso, concediendo a quien [...]*”.

- 9.1. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no se habría justificado la pertinencia de las disposiciones legales invocadas y porque la parte considerativa sería incoherente con la parte dispositiva.
- 9.2. Que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la propiedad y el debido proceso en sus garantías de la defensa y motivación previstos en el artículo 66.26 y 76, numeral 7 y su literal l) de la Constitución por cuanto no habría reconocido su derecho a la devolución del IVA de acuerdo con lo establecido en el artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el artículo 305 del Código Tributario.
- 9.3. Que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación por cuanto habría aplicado el régimen de prescripción de devolución del IVA a entidades en transformación a empresa pública, dispuesto en el numeral 10.5 de la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, sin considerar que a FLOPEC no le era aplicable dicho régimen porque desde su creación fue considerada como empresa pública.
- 9.4. Que la sentencia impugnada vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, así como el principio de jerarquía normativa contenidos en los artículos 76.7.1, 82 y 425 de la Constitución por cuanto habría aplicado una resolución administrativa por sobre la ley. Así, menciona que se le impuso un régimen de prescripción de devolución del IVA correspondiente a entidades en transformación a empresas públicas, dispuesta en una resolución administrativa por sobre el artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, que no establece dicho régimen a empresas constituidas como públicas, como en el caso de FLOPEC.
- 9.5. Que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación, el principio de equidad tributaria y el deber que tienen las entidades públicas de cumplir con las disposiciones legalmente establecidas, previstos en los artículos 11.2 y 226 de la Constitución, por cuanto, al haber negado su solicitud de devolución del IVA aplicando un régimen de prescripción ajeno a su condición de empresa pública, se le dio un trato diferenciado injustificado en comparación otras empresas públicas que sí habrían recibido la devolución del impuesto al valor agregado.

C. Informe de descargo

10. El 3 de diciembre de 2020, Fernando Cohn, en su calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó a la Corte la imposibilidad de remitir el informe de descargo requerido (ver párrafo 7 *supra*) por cuanto los jueces que expidieron la sentencia y el auto de su aclaración, objetos de la presente acción extraordinaria de protección, han sido cesados en sus funciones.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
13. Así, se advierte que los cargos de la entidad accionante (expuestos en el párrafo 9 *supra*) solo cuestionan la sentencia que resolvió el recurso de casación, no así el auto que negó la solicitud de su ampliación, razón por la que los problemas jurídicos se formularán únicamente respecto de la referida sentencia.
14. En atención al cargo expuesto en el párrafo 9.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso de FLOPEC, en la garantía de la motivación, porque no habría justificado la pertinencia de las disposiciones legales invocadas y porque la parte considerativa sería incoherente con la parte dispositiva?
15. Los cargos sintetizados en los párrafos 9.2, 9.3, 9.4 y 9.5 *supra* acusan que, en la sentencia impugnada, se habría aplicado equivocadamente el numeral 10.5 de la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, se habrían dejado de aplicar los artículos 305 del Código Tributario y 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, todas ellas, relativas a la devolución del IVA a empresas públicas y su prescripción; así como se habría negado la solicitud de devolución del IVA, a diferencia de otras empresas públicas a quienes sí se les habría concedido dicha devolución, otorgando a FLOPEC un trato diferenciado injustificado. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del juicio de origen, lo que la jurisprudencia ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, estos cargos no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución del problema jurídico

D. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso de FLOPEC, en la garantía de la motivación, porque no habría justificado la pertinencia de las disposiciones legales invocadas y porque la parte considerativa sería incoherente con la parte dispositiva?

16. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en los siguientes términos:

Art. 76.- 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: [...] 1) 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

17. El cargo de la entidad accionante cuestiona la sentencia de casación por dos razones: *la primera*, por cuanto no habría justificado la pertinencia de las disposiciones legales que invocó y, *la segunda*, por cuanto la parte considerativa del fallo sería incoherente con su parte dispositiva.

18. Para verificar la procedencia o no de las razones del cargo, conviene evidenciar la motivación de la decisión judicial impugnada.

18.1. La sentencia impugnada, al resolver el recurso de casación planteado por el SRI, consideró lo siguiente:

Cargo único: “aplicación indebida” del artículo innumerado a continuación del art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente hasta noviembre del 2011; y, de la Primera Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1117, publicado en el Registro Oficial 681, del 12 de abril del 2012. 5. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS [...] 5.7 En el caso en análisis la controversia radica en establecer si la EP-FLOPEC podía solicitar la devolución del IVA generado por FLOPEC, considerando que el IVA reclamado (marzo del 2011) fue generado en una fecha anterior al Decreto Ejecutivo 1117, publicado en el Registro Oficial No. 681 de 12 de abril de 2012, el cual en su artículo 1 dispone “Crear la Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana —EP FLOPEC—. Para determinar esta devolución de IVA, debemos considerar dos normativas, una que aplica al momento de la transición; y, otra después de la creación de empresas públicas. En primer lugar la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica de Empresas Públicas LOEP, la misma que es una transitoria de carácter tributario, de ahí que, su numeral 10.5 refiere exclusivamente a entidades y organismos del sector público, no refiere a las empresas públicas, de manera que regula la devolución del IVA durante la transición (entiéndase por transición el plazo dado para que las entidades y organismos del sector público se

adecuen a las normas de la LOEP como empresas públicas); y, en segundo lugar el artículo agregado a continuación del artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente hasta noviembre del 2011, el cual regula la devolución de IVA a las empresas públicas creadas al amparo de la LOEP; se concluye entonces que el tema de devoluciones del IVA se encuentra regulado por la LOEP, tanto en la etapa de transición como después de la misma al crearse las empresas públicas. El artículo innumerado a continuación del art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente hasta noviembre de 2011, es claro en señalar que la devolución del IVA lo puede realizar exclusivamente las empresas públicas; esto quiere decir una vez terminada la etapa de transición y creadas las nuevas empresas públicas se podrá solicitar la devolución del IVA que se genere a partir de dicha creación, potestad que para el caso que nos ocupa está dada a la EP- FLOPEC sobre el IVA generado a partir de su creación, consecuentemente el Tribunal de instancia aplica indebidamente esta normativa para ordenar la devolución de IVA de FLOPEC, siendo que la norma que debía aplicar es el numeral 10.5 de la Décima Disposición Transitoria de la LOEP [...] el Tribunal de instancia al pretender que el crédito tributario que FLOPEC no solicitó su devolución en su oportunidad sea ahora recuperado por la nueva empresa pública EP- FLOPEC, que desde la fecha de emisión del decreto ejecutivo, esto es 26 de marzo de 2012, nace jurídicamente como empresa pública, y para la etapa de transición las devoluciones de IVA de marzo de 2011 debieron ser solicitadas por FLOPEC y que en caso de no haberlo hecho de conformidad con la normativa, debió FLOPEC cargar ese IVA en el balance final, antes de su extinción como costo [...] y no así pretender que con la creación de la nueva EP— FLOPEC se transfiera este IVA por cobrar a la nueva empresa pública; cabe establecer que en la misma LOEP se estableció una normativa para el caso de empresas con relación a la devolución del IVA, la LOEP admite únicamente en el caso de las sociedades anónimas [...] en el caso en análisis FLOPEC era una empresa estatal no era una sociedad anónima, en consecuencia el Tribunal de instancia aplicó indebidamente el contenido del decreto ejecutivo No. 1117 como si con este decreto se transfería el IVA [...] En virtud del análisis realizado, este Tribunal Especializado establece que en la especie se ha configurado el vicio y causal alegada por la Administración Tributaria [...] CASAR la sentencia dictada el 26 de marzo de 2015, las 09h52, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 4, con sede en la ciudad de Portoviejo, con sustento en el considerando 5 del presente fallo; consecuentemente, se declara la validez de la Resolución [...].

- 18.2.** Con este razonamiento, se concluyó que, por tratarse de una solicitud de devolución del IVA hecha por una entidad pública en transición a empresa pública, a FLOPEC le era aplicable el régimen establecido en el numeral 10.5 de la Décima Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y no aquel establecido en el artículo innumerado a continuación del artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno que era aplicable a empresas públicas ya constituidas. Consecuentemente, se estimó que el juicio realizado por la sentencia recurrida fue equivocado, no así el realizado por el SRI en el acto objeto de la litis, del que declaró su validez.
- 19.** Por lo antes expuesto, se verifica que la sentencia impugnada determinó su problema jurídico con fundamento en los cargos del recurso de casación, y lo resolvió invocando normas (artículo innumerado a continuación del art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y el numeral 10.5 de la Décima Disposición Transitoria de la Ley

Orgánica de Empresas Públicas), determinando los hechos del caso (emisión del decreto ejecutivo N.º 1117, por medio del cual se constituyó a FLOPEC como empresa pública, y la fecha de solicitud de devolución del IVA), y formulando una justificación jurídica sobre la pertinencia de las disposiciones invocadas a los hechos del caso. Es decir, la motivación cuenta con la estructura argumentativa mínima establecida en el artículo 76.7.1 de la Constitución. Por lo que se descarta la procedencia de la primera razón del cargo.

20. Ahora bien, no se advierte que el razonamiento contenido en la parte considerativa del fallo (acerca de las alegaciones del recurso de casación consistentes en la supuesta aplicación indebida del artículo innumerado a continuación del art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente a la época y de la Primera Disposición General del decreto ejecutivo N.º 1117, bajo la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación) fuera incoherente con su parte dispositiva, por cuanto la argumentación jurídica concluyó que el recurso era procedente y, en consecuencia, la decisión fue negar la pretensión de devolución del IVA de FLOPEC; por lo que no se advierte inconsistencia decisional. Se descarta, entonces, la procedencia de la segunda razón del cargo.
21. Por tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección N° 98-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:30:11 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0098-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2567-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 2567-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en una sentencia de apelación emitida a propósito de una acción de protección. Para tal efecto, se verifica que la sentencia no respondió a los alegatos principales de la compañía accionante.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 24 de marzo de 2016, la Compañía Constructora PALOSA S.A (en adelante, “la compañía PALOSA”) presentó una demanda de acción de protección con medidas cautelares en contra de la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”). En su demanda, la compañía alegó que las resoluciones N.º SENAE-JREG-2012-0064-RE¹, de 14 de junio de 2012, y N.º SENAE-JREG-2014-0056-RE², de 2 de septiembre de 2014, vulneraron sus derecho a la propiedad, al debido proceso (en las garantías de ser juzgado por un juez competente en observancia del trámite propio de cada procedimiento y de proporcionalidad entre infracciones y sanciones) y a la seguridad jurídica³. Además, solicitó como medidas cautelares la suspensión de la ejecución de dichas resoluciones. La referida demanda dio origen al juicio N.º 09284-2016-01215.
2. Mediante sentencia de 13 de abril de 2016, la Unidad Judicial Penal Sur de Guayas concedió la acción; declaró vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías de legalidad, de aplicación de la sanción más favorable y proporcionalidad; ordenó la

¹ La SENAE habría sancionado a la compañía con una multa de USD 69.402,09 por uso indebido de mercancías importadas bajo regímenes especiales, invocando los arts. 178.f y 180 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI).

² En esta resolución, la SENAE impuso una multa a la compañía de USD 356.933,00 por exceder el plazo del régimen especial, infracción contenida en el art. 191.e del COPCI.

³ En su demanda (hojas de la 185 a la 197 del expediente de primera instancia), la compañía señala que el 30 de julio del 2010, la Corporación Aduanera Ecuatoriana le autorizó la importación de un vehículo abastecedor de combustible bajo el régimen especial de admisión temporal para reexportación. Luego, el 1 de febrero de 2012, la autoridad aduanera habría negado su solicitud de cambio de régimen, con el que pretendía nacionalizar la mercancía. Finalmente, se le impusieron sanciones administrativas mediante las resoluciones impugnadas.

suspensión de los actos impugnados, y dispuso que se liquide la multa impuesta, aceptando la regularización del régimen aduanero del bien importado⁴. En auto del 28 de abril de 2016, se negó la solicitud de ampliación que fue solicitada por la compañía.

3. El SENA y la Procuraduría General del Estado interpusieron, en forma separada, recursos de apelación.
4. El 21 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (también, “tribunal de apelación”) expidió sentencia en la que aceptó los recursos de apelación y revocó la sentencia de primera instancia.
5. El 25 de octubre de 2016, la compañía PALOSA planteó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación que negó su acción de protección.
6. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. Por sorteo del 15 de febrero del 2017, la sustanciación de esta causa correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó su conocimiento el 1 de febrero de 2018 y requirió al tribunal de apelación su informe de descargo, sin que este se haya presentado.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, el 11 de enero de 2021, avocó conocimiento de la presente causa y requirió el respectivo informe de descargo. En providencia del 11 de marzo del 2021, el juez sustanciador convocó a las partes procesales a una audiencia pública a realizarse el 30 de marzo de

⁴ En su parte pertinente, la sentencia afirmó: “[...] respecto a la resolución SENA-JRGE-2014-0056-RE, es claro y evidente que existe una desproporcionalidad material entre la infracción y la pena, puesto que el fin de la norma aduanera punitiva en las contravenciones es sancionar el incumplimiento oportuno de los tributos y aranceles que no fueron pagados en vista del régimen especial suspensivo de tributos concedido, por lo que en ese caso si los tributos representan la suma total de USD \$ 7,011,15 conforme se demuestra de la providencia SENA-JGAG-2013-0107-PV del 13 de diciembre del 2013, es claro que pagar una multa de USD\$ 356.930,00 superaría lo que puede considerarse proporcional, peor aun teniendo en cuenta que el valor en aduana de la mercadería es de USD \$ 25,000 [...] En cuanto a la Resolución SENA-JREG-2012-0064-RE, también fue expedida en función de la normativa sancionatoria vigente en su momento, sin embargo es claro que con posterioridad se expidieron reformas normativas que benefician al actor de este proceso, y por ende desvanecen su responsabilidad, ya que posteriormente con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal, el tipo penal del artículo 178 literal f) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e inversiones dejó de ser un tipo de defraudación aduanera, convirtiéndose ahora en un tipo penal independiente, denominado "Mal uso de exenciones o suspensiones tributarias aduaneras", mismo que se encuentra tipificado en el actual artículo 302 ibídem y que dejó sin efecto todo el artículo 178 de la norma aduanera, aclarando que la misma conducta objetiva se mantiene tipificada. [...] el actor nunca habría cometido la infracción de "uso indebido" para las nuevas reformas supraindicadas, habiéndose sancionado de manera ilegítima por una conducta típica que jamás se cometió, y siendo pertinente en este caso la aplicación de normas posteriores que favorezcan al infracción [sic] al tenor de las disposiciones constitucionales y legales ya invocadas”.

2021. A esta diligencia acudieron la compañía accionante y el SENA, en calidad de tercero con interés.

8. La compañía accionante presentó varios escritos en los que solicitó ser escuchada en audiencia pública y se acepte su acción extraordinaria de protección⁵.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

9. La compañía accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales y realice un examen de mérito dejando sin efecto las resoluciones administrativas que fueron impugnadas en su acción de protección.
10. Como fundamento de sus pretensiones, tanto en la demanda como en la audiencia, la compañía accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

10.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica previstos en los artículos 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución por cuanto no se habría pronunciado sobre sus alegaciones relativas a la vulneración de sus derechos por la desproporción de las sanciones impuestas y por imponer dos sanciones por un mismo hecho y, en su lugar, negó sus pretensiones por considerar que la controversia solo involucraba asuntos de mera legalidad y que la acción de protección es una garantía meramente cautelar.

10.2. Las resoluciones administrativas impugnadas vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y debido proceso (en las garantías de legalidad, aplicación de la disposición más favorable y proporcionalidad) porque no habrían considerado el valor de las mercancías y la tipificación imprecisa de la conducta por la cual fue sancionada. Respecto de este cargo, el accionante reconoce que correspondería a un examen de mérito, y expresamente lo solicita.

C. Informe de descargo

11. Mediante oficio del 19 de enero de 2021, Beatriz Irene Cruz Amores, Guillermo Pedro Valarezo Coello y Juan Aurelio Paredes Fernández, en sus calidades de Jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas informaron a la Corte que la sentencia impugnada se pronunció respecto de las alegaciones de las partes, en observancia a los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica con una motivación clara, sencilla y legible.

⁵ La compañía presentó escritos el 20 de diciembre de 2019, 28 de enero, 12 de marzo, 29 de junio, 7 de agosto, 9 y 27 de noviembre de 2020, así como el 1 de abril y 20 de mayo de 2021. El 20 de mayo de 2021, la compañía accionante se refirió a las condiciones de salud de su gerente general y las medidas cautelares emitidas en su contra dentro del proceso coactivo N.º 288-2019, iniciado por el SENA.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. 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 fundamental.
14. Respecto del cargo contenido en el párr. 10.1 *supra*, la compañía accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica por cuanto no habría considerado las alegaciones de su demanda de acción de protección, negándola por ser un asunto de legalidad y porque la acción de protección es una garantía cautelar. Así, dado que el cargo cuestiona la insuficiencia de la motivación, basta con examinar este derecho para verificar la procedencia o no del cargo; por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el debido proceso de la compañía PALOSA, en su garantía de motivación, por cuanto no se habría pronunciado sobre sus alegaciones relativas a la vulneración de sus derechos?
15. En el cargo sintetizado en el párr. 10.2 *supra*, se cuestionan las resoluciones administrativas que fueron materia del proceso de origen. Puesto que el accionante reconoce que tal cargo apunta a la realización de un examen de mérito, y lo solicita expresamente, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Procede, en el caso, realizar un control de mérito?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el debido proceso de la compañía PALOSA, en su garantía de motivación, por cuanto no se habría pronunciado sobre sus alegaciones relativas a la vulneración de sus derechos?

16. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos

administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 17.** En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, además de la disposición constitucional transcrita, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente por esta Corte; al respecto, conviene citar el párr. 28 de la sentencia N.º 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

- 18.** Además, la Corte ha señalado que para considerar motivada a una decisión esta debe ser congruente desde el punto de vista argumentativo, es decir, debe contestar, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes⁶.
- 19.** La compañía accionante imputa a la sentencia impugnada la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto no se habría pronunciado respecto de las alegaciones sobre vulneraciones de derechos constitucionales contenidas en su demanda, limitándose a negarla por considerar que se refería a asuntos de mera legalidad y de que la acción de protección solo es cautelar.
- 20.** Por tanto, para determinar si en la sentencia impugnada examinó la presunta vulneración de derechos y dio contestación a los argumentos relevantes alegados por la compañía, es necesario describir sus partes más importantes, específicamente, lo siguiente:
- 20.1.** En el considerando séptimo, el tribunal de apelación citó los arts. 88 y 76.7.1 de la Constitución y se refirió a los arts. 130 del COFJ y art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Suárez Peralta vs. Ecuador y a la sentencia N.º 227-12-SEP-CC de este Organismo.
- 20.2.** Luego, cita los arts. 82 y 226 de la Constitución y 40 de la LOGJCC y afirma que la acción de protección planteada por la compañía:

[...] está basada, en los actos administrativos emitidos por el Distrito de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, y que contienen las resoluciones SENAE-JRGE-2014-0056-RE y SENAE-JREG-2012-0064-RE, que a decir del accionante, el

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 2344-19-EP/20.

primero "...afecta de forma categórica y evidente el principio de proporcionalidad y el derecho a la propiedad ...", mientras que respecto al segundo menciona, "...obviamente atenta de forma directa al principio Constitucional "Indubio Pro reo...".

20.3. A continuación, se refiere el contenido de las resoluciones administrativas impugnadas e indica que:

[...] la Sala aprecia que las sanciones dispuestas por la SENAE, en los actos administrativos SENAE-JRGE-2014-0056-RE y SENAE-JREG-2012-0064-RE en contra de la COMPAÑÍA CONSTRUCTORA PALOSA S.A., fueron emitidos en aplicación a lo que establecía el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y el reglamento. Por otra parte del estudio de la sentencia impugnada, la Sala advierte que el Juez de primer nivel en su análisis considera que ambas resoluciones fueron en su momento dictaminadas bajo el marco legal normativo vigente en ese entonces [...] No obstante, se contradice al manifestar que la resolución SENAE-JRGE-2014-0056-RE, es desproporcional y que aunque la Resolución SENAE-JREG-2012-0064-RE, también fue expedida en función de la normativa sancionatoria vigente en su momento, por lo que conforme al principio constitucional "Indubio Pro reo" [...] el actor nunca habría cometido la infracción de "uso indebido" para las nuevas reformas supra indicadas, habiéndose sancionado de manera ilegítima por una conducta típica que jamás se cometió, debiéndose aplicar las normas posteriores que favorezcan al infractor [...] Que respecto a la desproporcionalidad de la sanción del acto administrativo SENAE-JRGE-2014-0056-RE, suscrito por la SENAE, que fue mencionada por el Juez de primer nivel, y argumentada por el accionante en audiencia de estrado, la Sala advierte que tanto la infracción cometida como la sanción impuesta, se encuentra descrita de manera clara en el literal e) del Art. 191 del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones y de la lectura del referido artículo no describe un máximo o mínimo para imponer la sanción. Por lo que en este caso objeto de estudio no se observa que la sanción atribuida sea contraria a la ley. Y en ese orden de ideas, al haber señalado el Juez A quo, que existió desproporcionalidad de la sanción en uno de los actos administrativos dispuestos por la SENAE, y del otro acto administrativo que con la vigencia del Código Orgánico Integral Penal, debe considerarse la norma más favorable; en el primer caso debió establecer cuál sería el valor de la sanción proporcional, sin embargo el Juez ordena que la SENAE, cobre por concepto de sanción un monto debidamente proporcional considerando el valor de la mercadería, aplicando el principio proporcionalidad establecido en el Art. 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dejando un vacío, en su fallo, puesto que no se señala los mecanismos en razón de los cuales la SENAE, debe establecer una sanción proporcional. Y con relación al segundo acto administrativo, la Sala considera que efectivamente con la vigencia del Código Orgánico Integral Penal, refiere el principio de favorabilidad, en virtud del cual se debe aplicar la norma más favorable al infractor, correspondiendo esto a aspectos de legalidad, que deben ser tratados

por la vía judicial ordinaria. Consecuentemente, este Tribunal de alzada considera que el evento en cuestión se trata de actos administrativos, legalmente emitidos por la SENAE, por el uso indebido, e incumplimiento de los plazos en el régimen temporal para la reexportación de mercancías en el mismo estado por parte de la accionante, quien tiene todo el derecho a proponer excepciones a la coactiva si considera que las pretensiones de la SENAE no son legales [...] Evidenciándose que la relación que hace el recurrente en la demanda de Acción Constitucional al fundamentar los hechos y el derecho, no logra justificar su pretensión, puesto que no se establece la existencia de la vulneración de derechos constitucionales, siendo lo expuesto en la demanda cuestiones de orden legal, por lo que no es procedente la vía Constitucional. [...]

20.4. Luego, cita partes de las sentencias N.º 001-10-PJO-CC, 0016-13-SEP-CC, 070-12-SEP-CC de este Organismo en cuanto a la procedencia de la acción de protección.

20.5. En el considerando octavo, el tribunal de apelación concluye que:

Como puede observarse, el objeto de esta causa puede eficazmente demandarse ante la justicia ordinaria, tal como se lo ha hecho, porque se tratan de asuntos de mera legalidad y no de violación directa de derechos constitucional [...] En los términos que se ha planteado la presente acción de protección, es necesario evidenciar que la acción de protección no puede ser utilizada por la tardanza de procesos administrativos [...] En síntesis la acción de protección no resuelve el fondo del asunto controvertido, tan solo es un proceso cautelar de derechos, pero no declarativo de tal derecho, solo suspende el acto, pero no lo anula; es decir, la acción de protección tiene estrictos límites en virtud de su naturaleza cautelar, protege el derecho y en ese sentido dictar por parte de la autoridad competente, medidas de protección o seguridad. Por lo expuesto y al no existir acto u omisión administrativa alguna que viole las garantías constitucionales aludidas por los accionantes ni se ha demostrado la concurrencia de los presupuestos establecidos en el artículo 88 de la Carta Magna, por tratarse de aspectos de mera legalidad [...].

21. De la relación precedente, en primer lugar, se constata que la afirmación sobre la supuesta naturaleza cautelar de la acción de protección no fue la única razón, ni la determinante, para que el tribunal de apelación acepte el recurso de apelación de la parte demandada (en el párr. 20.5 *supra*). Dicho de otra forma, si se hubiese omitido aquella parte de la sentencia no habría variado la decisión del tribunal. Al respecto, cabe resaltar que el referido tribunal ya había formulado su conclusión y solo como una razón adicional afirmó que la acción de protección era cautelar.

22. De las citas constantes en el párr. 20 *supra*, se evidencia que la sentencia impugnada centró su atención en determinar si la pretensión del accionante era un asunto de legalidad, luego afirmó que los actos impugnados no vulneraron derechos de la compañía accionante y que el juicio realizado por el juez de instancia fue equivocado por cuanto habría revisado la validez de dichos actos, cuestión que, a su juicio, sería ajena a la acción de protección.

23. Se verifica, entonces, que la afirmación sobre la inexistencia de vulneraciones de derechos realizada en el mencionado fallo se derivó de la conclusión de que la temática involucrada en la controversia era meramente legal. Por un lado, como se aprecia en la cita del párr. 20.3 *supra*, el razonamiento del tribunal de apelación acerca de la supuesta desproporción de las sanciones impuestas se limitó a señalar que las multas no excedieron el límite máximo previsto en la ley; y por otro, no se refiere a la presunta imposición de dos sanciones por un mismo hecho. Por lo tanto, se incumplen los requisitos de examinar la existencia o no de vulneraciones de derechos y de congruencia argumentativa, señalados en los párrafos 17 y 18 *supra*, para considerar a la sentencia suficientemente motivada.
24. En consecuencia, esta Corte constata la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Procede, en el caso, realizar un control de mérito?

25. Por cuanto el proceso de origen corresponde a una acción de protección y en atención al cargo especificado en el párr. 10.2 *supra*, cabe examinar si se verifican los requisitos para que esta Corte realice un examen de mérito. Estas condiciones se establecieron en los párrafos 55 y 56 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de la siguiente forma:

55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

26. El presente caso incumple el segundo de los requisitos para la procedencia de un examen de mérito. Así, no es constatable *prima facie*, es decir, a primera vista, que los hechos que dieron lugar a la acción de protección constituyan una vulneración de derechos. Para determinar si hubo o no tal vulneración, es preciso examinar detenidamente el régimen normativo aplicable al caso y dilucidar con cuidado varios

detalles fácticos, como el valor del bien importado o las circunstancias de la presunta infracción, que corresponden al discernimiento propio de los jueces del proceso de origen. Por lo que se descarta que esta Corte deba proceder al examen de mérito.

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. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía PALOSA S.A.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
 - 3.2. Ordenar que una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resuelva el recurso de apelación interpuesto por la compañía PALOSA S.A.
4. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.02
11:29:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2567-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 5-13-IA/21****Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 30 de junio de 2021

CASO No. 5-13-IA**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013; del artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, del Oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, emitido por la Presidencia de la República, referentes a la solicitud de la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní. Tras realizar el análisis correspondiente se resuelve rechazar por improcedente la demanda.

I. Antecedentes

1. El doctor Tarquino Orellana Serrano con fecha 05 de septiembre de 2013, presentó una demanda de inconstitucionalidad de dos disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 72 de 03 de septiembre de 2013) reformado por el Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013 (publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 77 de 10 de septiembre de 2013), emitidos por el ex Presidente de la República, Rafael Correa Delgado; y, del oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013 suscrito por el antedicho ex Primer Mandatario, referentes al pedido de declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, dirigido a la ex Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, Gabriela Rivadeneira; solicitando como medida cautelar la suspensión del trámite parlamentario al respecto.
2. Este caso signado con No. 5-13-IA (del cual se certifica no consta otro con identidad de objeto y acción), fue admitido el 10 de mayo de 2016, casi tres años de haber sido presentada, por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional (integrada por los ex jueces Alfredo Ruiz Guzmán, Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote); habiéndose corrido traslado con el contenido de la demanda a la Presidencia de la República (PR), Asamblea Nacional (AN) y Procuraduría General del Estado (PGE) para su contestación, sin que conste en autos un análisis y decisión sobre la medida cautelar solicitada por el accionante, por lo que, siendo el estado de la causa el de

resolver sobre el fondo de las pretensiones y al haberse tramitado actuaciones que se pretendían evitar¹, no es posible emitir un pronunciamiento al respecto.

3. El extracto de la demanda elaborado el 26 de mayo de 2016 fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 773 de 10 de junio de 2016, para el conocimiento y pronunciamiento de la ciudadanía; siendo remitido el expediente a la Jueza Sustanciadora Ruth Seni Pinoargote el 02 de junio de 2016.
4. En el expediente obran las comunicaciones de la Asamblea Nacional de 15 de junio de 2016 (Ab. Mauro Naranjo, Procurador Judicial de la Presidenta de la AN, Gabriela Rivadeneira); de la Presidencia de la República de 16 de junio de 2016 (Dr. Alexis Mera, Secretario General Jurídico de la PR); y, de la Procuraduría General del Estado de esta última fecha (Dr. Marcos Arteaga, Director Nacional de Patrocinio de la PGE).
5. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces constitucionales para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. En sorteo de 19 de marzo de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante providencia de 09 de junio de 2021 avocó conocimiento y solicitó a la Presidencia de la República, que en el término de cinco días informe y certifique si los decretos ejecutivos N° 74 y 84, de 15 y 17 de agosto de 2013, respectivamente, se encuentran vigentes o sin han sido reformados o derogados.
6. Mediante escrito de 22 de junio de 2021, la Presidencia de la República certificó que los decretos ejecutivos materia de impugnación no han sido derogados expresamente.
7. El Pleno de la Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad de las anteriores conformaciones de este Organismo en la tramitación de la presente causa, que tardó casi tres años en ser admitida a pesar de ser una acción interpuesta en el año 2013.

II. Disposiciones demandadas

8. **En cuanto a los Decretos emitidos por la Presidencia de la República, se demanda el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 y del artículo 5 del mismo instrumento, sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 15 de agosto de 2013, que disponen:**

“Art. 4.- En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, los ministros Coordinador de la Política Económica; Ambiente; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Recursos Naturales No Renovables, deberán informar a la Presidencia de la República sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la

¹ La suspensión de los trámites de discusión política en la Asamblea Nacional de la solicitud remitida por la Presidencia de la República (numeral sexto de la demanda).

Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

Art. 5.- En el caso de que la Asamblea Nacional autorice la actividad extractiva, esta no podrá desarrollarse en un área superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuní”.

- 9. En relación al Oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013 dirigido a la Asamblea Nacional del Ecuador,** éste es contentivo del pedido de la declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, citando como sustento el artículo 407 de la Constitución, así solicita en su parte pertinente:

“a la Asamblea Nacional, en la interpuesta persona de su Presidenta, se sirva declarar de interés nacional conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, de conformidad con los fundamentos relatados”.

III. Alegaciones de la acción

- 10.** El accionante aduce: *“Sostenemos y fundamentamos la petición de declaratoria de inconstitucionalidad en tanto la norma que se invoca es impertinente, los actos preparatorios y la solicitud, en todos los caso (sic), parten del supuesto falso de que el área del Yasuní es intangible solamente por su cualidad natural, sin considerar que el Yasuní es territorio ancestral de los pueblos no contactados, área natural intangible e irreductible, patrimonio natural y genético del Estado que no puede ser afectado por actividades extractivas, según disponen los Arts. 57.21 de la Constitución y los que son pertinentes”.*
- 11.** En adición alega que: *“el interés nacional sólo puede ser un interés constitucional, un valor que la Constitución proteja. Desde luego es un interés nacional y una necesidad colectiva la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida, pero, obviamente, como hemos demostrado, como manda la Constitución, tales propósitos, no pueden hacerse ni concretarse a expensas y en destrucción, violación de otros derechos, menos todavía, de los derechos a la vida, al territorio, a la cultura de los pueblos ancestrales u originarios”.*
- 12.** Expone que *“no vale conciliación en la intangibilidad e irreductibilidad de los derechos cuanto más que, evidentemente no existen derechos en conflicto, no hay pugna de derechos, no hay ningún sujeto individual ni colectivo que reclame la explotación petrolera para satisfacer un derecho particular, salvo la intención, la decisión discrecional no fundamentada constitucionalmente, caprichosa, imponente y preponderante del Sr. Presidente Constitucional de la República”.*
- 13.** Expresa que las disposiciones impugnadas contravienen en los artículos 1; 3 numeral 1; 11 numerales 2, 4, 7, 8, 9; 12; 14; 66; 71; 73; 74; 76 numeral 7 literal l); 84; 85;

275; 276 numerales 1, 2 y 4; 277 numeral 1; 283; 284 numeral 9; 313; 317; 340; 341; 358; 395; 396; 397 numeral 4; 406; 408; 414; 417; 424; 427; 441; y, 442 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

IV. Contestaciones a la acción

4.1. De la Presidencia de la República del Ecuador

14. El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, alega que los actos administrativos impugnados están agotados, ya que los mismos se cumplieron, motivo por el cual se debería rechazar la pretensión de inconstitucionalidad planteada y desechar la demanda.
15. Enfatiza que la demanda de inconstitucionalidad es improcedente ya que incumple con el presupuesto determinado en los literales a) y b) del numeral 5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), así expone que: *“El actor en su demanda no argumenta en lo más mínimo por qué considera que existe una incompatibilidad (...) El actor se limita a enumerar varios artículos de la Constitución de la República que, según él, se transgreden con los actos administrativos anteriormente citados (...) el accionante no establece argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. El actor no fundamenta por ejemplo, de qué manera los artículos 4 y 5 de los mencionados decretos o el oficio No. T. 4980-SNJ-13719 (sic), contrariaría lo relacionado con los tratados internacionales (artículo 417), o con el principio de igualdad formal y material (artículo 11, número 3) citados en su demanda; sencillamente se limita a enumerar varios principios constitucionales y a citar textos fuera de contexto, pero de manera alguna argumenta de qué manera los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda contravienen a la Constitución de la República”*.
16. El legitimado pasivo enfatiza en dos escenarios constitucionales; el primero configurado por el artículo 57 numeral 21 de la Constitución de la República (en adelante CRE), respecto de territorios con presencia de pueblos en aislamiento voluntario *“en cuyo caso, está prohibida todo tipo de actividad extractiva, e incluso se tipifica como delito su transgresión “; y, el segundo “establecido en el artículo 407, claramente se refiere a áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, en donde por regla general se prohíbe cualquier actividad extractiva, pero estableciendo también la posibilidad de excepcionalmente explotar dichos recursos, previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea, por petición del Presidente de la República”*.
17. Expresa que: *“no se entiende en lo más mínimo, los argumentos por el cual el accionante considera que el artículo 5...vulnera norma constitucional alguna”, sino que por el contrario establece un límite a la extensión sobre la cual se realizaría la*

explotación petrolera (...) busca limitar y reducir al mínimo necesario el impacto que podría causar el desarrollo de las diferentes etapas de la actividad extractiva”.

18. En este contexto, indica que a través del decreto ejecutivo impugnado se requirió a varios de los Ministros informes sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros, lo cual no vulnera ninguna norma constitucional, sino que: *“la finalidad de esta disposición fue precisamente tener los parámetros necesarios para determinar si era o no viable la explotación petrolera en dichos campos petroleros”*; lo que fue acatado por las diversas carteras de Estado; y, específicamente el Ministerio de Justicia habría informado que en los bloques 31 y 43, no se ha evidenciado presencia de pueblos en aislamiento voluntario, por lo que, la explotación de dichos campos no atenta contra la prohibición establecida en el artículo 57 número 21 de la CRE; y, en su lugar se ha cumplido con la norma constitucional del artículo 407.

4.2. De la Procuraduría General del Estado

19. El Director Nacional de Patrocinio de la PGE alega que: *“los decretos ejecutivos y el oficio impugnados, no constituyen resolución alguna. Dichos actos preparatorios han sido realizados dentro de las facultades constitucionales del presidente de la República (...) el accionante, no ha señalado de manera clara cuál es la supuesta inconstitucionalidad por el fondo, de los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 74, éste último reformado por el Decreto 84; sólo ha señalado de manera general que el acto administrativo de carácter general es inconstitucional, es así que, su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad”*.
20. Expone que la Asamblea Nacional del Ecuador declaró de interés nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, determinando a Petroamazonas EP como la empresa pública encargada de la operación extractiva; sin realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, con la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario acorde al artículo 407 de la CRE.

4.3. De la Asamblea Nacional del Ecuador

21. El Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional en su escrito de comparecencia menciona que no debe contarse con la Función Legislativa como legitimada pasiva de esta acción.

V. Competencia de la Corte Constitucional

22. El artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República establece que la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las peticiones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.

23. En tanto que el artículo 98 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) dispone que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “*cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales*”; y el artículo 135 primer inciso del mismo cuerpo legal establece: “*Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales*”.

VI. Análisis constitucional

24. La acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 436 numeral 4 de la CRE, tiene como objeto ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales; razón por la cual, resulta de suma importancia determinar la naturaleza y los efectos jurídicos de los actos materia de control, a efectos de establecer si le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre una posible incompatibilidad de éstos con el texto de la Norma Fundamental.
25. Así tenemos, que la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto *sine qua non* para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir **efectos generales**; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada² (dirigido a todo aquel cuya conducta se subsuma al presupuesto de hecho al que se constriñe el acto administrativo).
26. Es imperativo comprender que el carácter de “generalidad” al que se hace referencia en la CRE, enfatiza la capacidad de los actos administrativos de regular situaciones *temporales* en abstracto.
27. Tampoco se debe perder de vista que una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento³, ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo.
28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez,

² Ver sentencia de la Corte Constitucional N° 4-13-IA/20 02 de diciembre de 2020, párrafo 33.

³ El Código Orgánico Administrativo, COA (Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017) enfatiza en su artículo 98 que los actos administrativos se caracterizan por contener una actuación “*que se agote con su cumplimiento*”.

que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables⁴.

29. En el caso materia de análisis se logra advertir con meridiana claridad que los actos impugnados no tienen la aptitud para producir efectos jurídicos por sí solos -debido a que los mismos no gozan de la condición de aplicabilidad directa e inmediata-, puesto que se constituyen como “actos preparatorios”⁵ para que el Presidente de la República solicite de forma fundamentada a la Función Legislativa que apruebe la eventual declaratoria de interés nacional para la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, esto, según adujo la Presidencia de la República de ese entonces, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 407 de la CRE.
30. Concretamente, el oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de fecha 23 de agosto de 2013, suscrito por el ex Presidente de la República, dirigido a la entonces Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, tiene como antecedente el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013 y el artículo 5 del mismo instrumento, sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013. En su contenido se tratan de disposiciones expresas y con un receptor plenamente identificado, por las cuales el ex Presidente de la República ordena a varios ministerios que en el término perentorio de cinco (5) días presenten sus informes sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional “*para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuni*” (artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74); y que en caso de aprobarse la actividad extractiva, esta no sea “*superior al uno por mil del territorio del Parque Nacional Yasuni*” (artículo 5 del Decreto No. 74 sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84).
31. Tal como se puede apreciar los decretos ejecutivos materia de impugnación, se fundan como órdenes o instrucciones⁶ impartidas por el Presidente de la República a varias carteras de Estado dependientes de la Función Ejecutiva, disposiciones que fueron emitidas en el ejercicio de la potestad de direccionamiento conferida por el artículo 147.5 de la CRE. De tal manera, que los artículos acusados de inconstitucionales no son en *stricto sensu* actos administrativos de efectos generales, sino directrices específicas⁷ -dictadas en virtud del principio de jerarquía⁸ organizativa de la Función

⁴ Sobre la impugnación de los actos de simple administración, el artículo 74 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (vigente a la época) disponía que: “*Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un dictamen o informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo*”.

⁵ Término utilizado por el propio accionante en el numeral tercero de su demanda.

⁶ Como referencia ver el artículo 122 del COA.

⁷ Ver el artículo 11 letras b) y f) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Ejecutiva- con destinatarios plenamente singularizados e identificables, lo cual permite colegir que sus efectos son propiamente de naturaleza plurindividual.

32. Por otro lado, en cuanto al oficio No. T.4980-SNJ-13-719 de fecha 23 de agosto de 2013, y sus respectivos anexos, se verifica que se trata de una declaración unilateral que se realiza en función de una prerrogativa exclusiva del Presidente de la República.
33. En esta actuación se **solicita** “a la Asamblea Nacional, en la interpuesta persona de su Presidenta, se sirva declarar de interés nacional **conforme establece el Art. 407 de la Constitución de la República**⁹, la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, **de conformidad con los fundamentos relatados**” (énfasis añadido).
34. De manera que se denota que la solicitud de la máxima autoridad de la (PR) dirigida al órgano parlamentario (AN) tampoco es un acto administrativo de efectos generales, por cuanto, no tiene la capacidad de crear efectos jurídicos *per se*, en razón de que su materialización dependía sustancialmente de la posterior aprobación de la Asamblea Nacional (situación que hasta ese momento era un hecho futuro e incierto).
35. En tal virtud, los Decretos Ejecutivos N° 74 de 15 de agosto de 2013 y 84 de 17 de agosto de 2013, tuvieron como objeto recopilar informes (elementos de juicio u opinión)¹⁰ de los Ministerios del Ramo, para ser incorporados en el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, actuaciones consumadas que no contienen disposiciones jurídicas abstractas e imperativas, y que derivaron en una petición formal a ser tratada por parte la Asamblea Nacional¹¹.

⁸ El artículo 6 del Código Orgánico Administrativo, reconoce al principio de jerarquía acorde al siguiente concepto: “Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos”.

⁹ El primer inciso del artículo 407 de la Constitución dispone: “Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”.

¹⁰ Referencia del artículo 122 del Código Orgánico Administrativo y 74 del Estatuto del Régimen y Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (vigente al momento de la presentación de la demanda).

¹¹ En la solicitud de la PR dirigida a la AN de modo general se hace constar que:

En el Acuerdo Ministerial 332 promulgado el 20 de noviembre de 1979 fue declarado el Parque Nacional Yasuní PNY con 649.730 hectáreas.

En el Decreto Ejecutivo 552 promulgado el 02 de febrero de 1999 se declaró zona intangible a un territorio de 700.000 hectáreas tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri y Taromenane que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní.

En el Decreto Ejecutivo 2187 promulgado el 16 de enero de 2007 se efectuó la delimitación de ese territorio en 758.051 hectáreas.

36. En este punto, es menester relieves que las actuaciones que posteriormente fueron tramitadas y procesadas en la Asamblea Nacional del Ecuador; en el Ministerio del Ambiente; e, incluso constantes en un pronunciamiento popular, no han sido expresamente demandadas, por lo que, la Corte Constitucional no emite ningún pronunciamiento al respecto.¹²

En el Decreto Ejecutivo 847 promulgado el 08 de enero de 2008 se planteó la propuesta de conservar el petróleo bajo tierra mediante el “Fideicomiso Iniciativa Yasuní ITT”, el mismo que al haberse recaudado menos del 0,003% del monto proyectado se liquidó.

¹² En la Asamblea Nacional del Ecuador las Comisiones Especializadas Permanentes de Justicia y Estructura del Estado; de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; de Derecho Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad; y, de Biodiversidad y Recursos Naturales, que consolidó el Informe Favorable para el Pedido de la PR a la AN consta: “*Recomendaciones específicas en materia ambiental (...) se recomienda la observancia de los siguientes parámetros técnicos especiales:*

En la etapa de Exploración. - Antes de iniciar la etapa de exploración y estudios sísmicos, se debe realizar una caracterización ecológica total de las zonas a ser exploradas. Esta caracterización debe como mínimo contar con los siguientes elementos: Caracterización ecológica de los suelos (...) Caracterización ecológica a nivel del bosque (...) Estos grupos nos dan la posibilidad de realizar monitoreos y auditorías ambientales de mayor precisión. Es de suma importancia el estudio de los mamíferos superiores, aves y otros vertebrados, dado que constituyen la base no solo de importantes procesos ecológicos, sino que sus factores de distribución están estrechamente ligados a los "cotos de caza" utilizados por las poblaciones que se asientan en el Parque Nacional Yasuní y sus alrededores. Pueblos que dependen de su distribución, como los Tagaeri y Taromenane (...) Caracterización ecológica de los cursos de agua (...)

En la etapa de explotación. - Durante la etapa de explotación deben instalarse en las áreas a ser afectadas estaciones de monitoreo ambiental (...) Se deben como mínimo realizar los siguientes monitores in situ y ex situ: 1. Análisis de biodiversidad de suelos; 2. Análisis de integridad físico-química de suelos; 3. Monitoreo de migración de elementos tóxicos a través de escorrentía en los suelos; 4. Monitoreo de la vegetación circundante, que permita medir la afectación en un radio significativo desde la operación hacia fuera, en los bosques circundantes; 5. Análisis de la presencia, ausencia y magnitud de estos fenómenos, en poblaciones de vertebrados; y, 6. Análisis de composición biótica, física y química de las aguas potencialmente afectadas (...)

Al cierre de operaciones. - Una vez que se hayan agotado las reservas y se cierren las operaciones, se debe iniciar la etapa de recuperación del bosque. Este proceso debe, así mismo, ser permanentemente monitoreado y controlado por medio de la estación de monitoreo ambiental. Como mínimo debe exigirse que se realicen los siguientes procesos: Recuperación biológica y química de suelos (...) Monitoreo de la recuperación de la composición ecológica de los bosques”.

El 03 de octubre de 2013 el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la Resolución Legislativa para: “*Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay*” (publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 106 de 22 de octubre de 2013).

El Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) constituyó un Comité Interinstitucional MAE-PNY con el objetivo de atender todos los procesos que involucren al Parque Nacional Yasuní, habiendo el 22 de mayo de 2014 mediante Resolución No. 315 conferido la Licencia Ambiental para el Proyecto de Desarrollo y Producción de los Campos Tiputini y Tambococha ubicados en la provincia de Orellana.

37. Así también, cabe precisar que el control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, ordenar reincorporaciones, pagos de remuneraciones, o declarar daños y perjuicios. Tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas¹³. De manera que, en el marco de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte analizar y pronunciarse sobre posibles vulneraciones de derechos en casos concretos, para lo cual, el ordenamiento jurídico contempla la vía jurisdiccional pertinente.
38. Por tal motivo, se concluye que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 74 de 15 de agosto de 2013, el artículo 5 del mismo instrumento sustituido por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 84 de 17 de agosto de 2013; y, el oficio de la Presidencia de la República No. T.4980-SNJ-13-719 de 23 de agosto de 2013, al ser actos de mera fundamentación y trámite, surtieron efectos jurídicos individuales e indirectos; y en consecuencia, no cumplieron con el requisito de generalidad y abstracción, lo que configura la falta de objeto para ser impugnables vía acción pública de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que se pueda accionar el control constitucional que corresponda.

VII. 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. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad **No. 5-13-IA**.
2. Disponer el archivo de la causa.

En la Enmienda al Art. 407 de la CRE (R.O.S. 180 de 14 de febrero de 2018) dada por respuesta positiva a la Pregunta No. 5 del Referéndum de 04 de febrero de 2018: “5.- *¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5? (...) consecuentemente, por haber obtenido 6'486.181 votos que representa al 68,62% del total de los votos válidos de las y los sufragantes que constan en el Registro Electoral, las y los ciudadanos se han pronunciado por la OPCIÓN SÍ*”, se agregó el inciso segundo de esta disposición en el que consta: “*Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles*”

En los Resultados de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular de 04 de febrero de 2018 (R.O.S. 180 de 14 de febrero de 2018) consta: “2.- *¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas? (...) consecuentemente, por haber obtenido 6'337.768 votos que representa al 67,31% del total de los votos válidos de las y los sufragantes que constan en el Registro Electoral, las y los ciudadanos se han pronunciado por la OPCIÓN SÍ*”.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, párr. 37.

3. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.07.06 09:44:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 5-13-IA/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En la sentencia N. 5-13-IA, con ponencia de la jueza Carmen Corral Ponce, me permito razonar mi voto en los siguientes términos.
2. El objeto de la acción son disposiciones de los decretos ejecutivos, suscritos por el ex Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, referentes al pedido de declaratoria de interés nacional de la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, dirigido a la ex Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, y contienen, como medida cautelar, el pedido de la suspensión del trámite parlamentario al respecto.
3. El caso, como hace notar la sentencia, se admitió tres años después de haber sido presentada la demanda.
4. Las normas impugnadas tienen relación con la solicitud de informes a los ministros de Política Económica, Ambiente, Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Recursos Naturales No Renovables, sobre *“la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, para efectos de solicitar fundadamente a la Asamblea Nacional para que autorice la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní”*; y con el pedido para declarar de interés nacional la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, citando como sustento el artículo 407 de la Constitución.
5. El accionante destaca que la discusión no puede restringirse al artículo 407 sino que tiene que, además, considerar *“que el Yasuní es territorio ancestral de los pueblos no contactados, área natural intangible e irreductible, patrimonio natural y genético del Estado que no puede ser afectado por actividades extractivas, según disponen los Arts. 57.21 de la Constitución y los que son pertinentes”*. El argumento de la Presidencia es que los actos administrativos están agotados.
6. La Corte Constitucional centra su atención en la naturaleza de los actos administrativos impugnados. Diferencia entre actos generales, que generan efectos directos e inmediatos, y actos de simple administración, que no serían impugnables mediante esta vía al no producir efectos jurídicos y al no ser aplicables de manera directa e inmediata. Estoy de acuerdo con esta argumentación y con la decisión.
7. En este voto razonado quisiera destacar tres cuestiones que me parecen importantes:
 - i) el contexto histórico, los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la

naturaleza; ii) las medidas cautelares; iii) el retardo de la Corte Constitucional para admitir la causa.

i) El contexto, los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la naturaleza

8. La Constitución de Montecristi (2008) contiene algunas innovaciones al constitucionalismo contemporáneo y global. Entre ellas, menciono dos que tienen relación directa con la situación que provocó la acción: los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y los derechos de la naturaleza.

9. Por primera vez en el constitucionalismo ecuatoriano se visibiliza jurídicamente a una de las poblaciones humanas más vulnerables y en riesgo de extinción:

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.¹

10. Esta norma incluye algunos derechos importantes para evitar la extinción de estos pueblos: el territorio irreductible e intangible, la prohibición de actividad extractiva, la garantía estatal de respeto a la autodeterminación y al aislamiento, el mandato de tipificación penal como etnocidio (especificidad de genocidio: delito imprescriptible).

11. Estos pueblos en aislamiento, de lo que conocemos al momento, tienen nombre, existencia real y padecen la insensibilidad y los abusos de la sociedad mayoritaria: los Tagaeri y los Taromenane.

12. Los pueblos indígenas de la Amazonía, entre los que están los Waorani, los Tagaeri y los Taromenane, han experimentado en las últimas décadas lo que los pueblos indígenas de la Sierra -de donde provengo y es parte de mi mestizaje- han vivido los últimos siglos: colonización, usurpación de sus tierras, desconocimiento de su existencia, colonialidad, explotación, discriminación, exclusión y múltiples formas de violaciones a sus derechos. De ahí la importancia del reconocimiento constitucional en la norma citada.

13. Por otro lado, la Constitución reconoce que la naturaleza o Pacha Mama “tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”² y, que, con ese reconocimiento, estamos dispuestos a construir “una nueva forma de convivencia

¹ Constitución, artículo 57 (21), segundo inciso.

² Constitución, artículo 71.

ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay.”³

14. Ecuador es un país dotado de una impresionante diversidad, tanto humana como natural, que se refleja en el número de nacionalidades y pueblos existentes y también en las regiones (Insular, Costa, Sierra y Amazonía). Esta diversidad natural, que cada vez es menor en la Tierra, merece ser preservada y protegida.

15. Una de las formas de protección que ha desarrollado la especie humana, y que es jurídicamente la más efectiva, es mediante el reconocimiento de derechos. Los derechos imponen obligaciones que pueden ser exigidas judicialmente y también límites al ejercicio de los poderes que pueden destruir o afectar a quienes considera sujetos de derechos.

16. La Amazonía ecuatoriana, por otra parte, al momento de expedir la Constitución, ya tenía una larga historia de contaminación ambiental producida por actividades extractivas, en especial petróleo y madera, con efectos medidos en el daño a la salud colectiva y con afectaciones a las formas tradicionales de vida.

17. En el Yasuní, entonces, se encuentran dos sujetos con reconocimiento constitucional: los pueblos en aislamiento y la naturaleza.

18. El Yasuní se convirtió en un símbolo del compromiso del Estado con estos derechos. El gobierno de la época, apenas expedida la Constitución y dando señales de que se tomaba en serio la Constitución, recogió una iniciativa ciudadana impulsada por comunidades indígenas amazónicas, ecologistas y defensores de derechos humanos, que se denominó Iniciativa Yasuní-ITT⁴. La iniciativa consistía en no realizar actividades extractivas bajo la premisa que, en este espacio prístino, se respetaba a los pueblos indígenas en aislamiento y, al mismo tiempo, la mega biodiversidad existente.

19. La iniciativa Yasuní, que el gobierno impulsó por algunos años a nivel nacional e internacional, además, reflejaba otra forma de desarrollo basada en el respeto a la vida en plenitud y no en la concepción mercantilista de la naturaleza (*sumak kawsay*).⁵

20. Por otro lado, la iniciativa continuaba con una práctica de conservación que tuvo sus antecedentes en los años setenta, que recogía las exigencias y reivindicaciones de los pueblos indígenas amazónicos y de movimientos sociales ecologistas, y que se reflejó en la declaración de Parque Nacional.

³ Constitución, Preámbulo.

⁴ ITT: Ishpingo, Tambococha y Tiputini.

⁵ La iniciativa exigía una corresponsabilidad en la protección del Yasuní, pedía que la comunidad internacional contribuya a un fideicomiso recursos económicos para evitar que se explote las reservas petroleras que se sabía existían en el subsuelo del Yasuní. De esta manera se evitaría que el uso del petróleo emita gases de efecto invernadero y así se colaboraría con la lucha contra el cambio climático, se protegería a la conservación de la biodiversidad del planeta, y se protegería el territorio de los últimos Pueblos Indígenas Aislados en Ecuador.

21. Además, los pueblos en aislamiento, desde el año 2006, tenían medidas cautelares a su favor otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

22. Los decretos impugnados dan inicio a lo que llegaría a convertirse en la priorización de la actividad extractiva por sobre los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza.

23. El año en que se expiden los decretos, 2013, es un año en el que sucedieron hechos que, si se observaban, debieron haber reforzado la protección constitucional. Ese año murieron personas Waorani de reciente contacto, Ompure y Buganey, y toda una comunidad de personas que vivían en aislamiento (más de veinte personas).

24. Las muertes violentas de población Waorani y de pueblos indígenas en aislamiento tienen relación con omisiones del Estado⁶ y también como efecto de la presión de las actividades extractivas y la colonización.⁷ El lugar donde se produjeron estas lamentables muertes demostró, además, que el territorio del Parque Nacional Yasuní era una protección mínima y que los pueblos en aislamiento no responden a las limitaciones impuestas por el Estado.

25. La ruptura de la Iniciativa puso en situación de vulnerabilidad a los pueblos indígenas, a la biodiversidad (naturaleza) y privilegió el análisis mercantil del espacio protegido.

ii) Las medidas cautelares

26. Los actos administrativos impugnados, que acabaron produciendo la información y el pedido para justificar la explotación de petróleo en el Yasuní, también fueron objeto de un pedido de medida cautelar.

27. La medida cautelar no fue considerada oportunamente. Por su naturaleza, la medida cautelar no requiere prueba y lo que exige es que los hechos que la fundamentan sean considerados verosímiles, inminentes, graves y se amenacen o violen derechos reconocidos.⁸ En este momento procesal, no se debe ni puede hacer un análisis de fondo sobre las pretensiones (como el que acaba de hacer la sentencia).

28. El pedido de medida cautelar estaba encaminado a evitar que la Asamblea conozca el pedido presidencial por falta de fundamentación y por el riesgo en la vida de los pueblos en aislamiento. La omisión argumental de la presidencia no tomaba en

⁶ Miguel Ángel Cabodevilla y Milagros Aguirre, *Una tragedia oculta* (Quito: Fundación Alejandro Labaka y CICAME, 2013).

⁷ Comisión Estudio Waorani Tagaeri-Taromenane- Decreto Presidencial 017, 10 de junio de 2013, *Informe para la investigación de las disputas existentes entre los pueblos indígenas Waorani y Taoromenane*, Quito, Junio de 2014.

⁸ LOGJCC, artículo 27; Corte Constitucional, Sentencia 66-15-JC, párrafo 26.

consideración la existencia de estos pueblos en el Yasuní. Si se tomaba en cuenta, el resultado de la Asamblea pudo haber sido distinto.

29. Si los pueblos indígenas en aislamiento fueron una de las razones para impulsar la Iniciativa Yasuní ITT, se había producido ya una masacre en territorio Waorani, habían medidas cautelares a su favor, se nombró una Comisión independiente para investigar los conflictos con los pueblos en aislamiento⁹, resultó inexplicable desde la lógica garantista –y comprensible desde la razón mercantilista-, la presunta alteración de los mapas presentados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para evitar la prohibición establecida en el artículo 57 (21).

30. ¿Un informe, papel y abstracto, puede desaparecer a dos pueblos en aislamiento, vidas concretas, trashumantes en el territorio Waorani y en el Parque Nacional Yasuní?

31. Si la respuesta es negativa, entonces tenía sentido el pedido de medidas cautelares. Los pueblos en aislamiento habían sido víctimas de una masacre (verosimilitud y gravedad), la actividad extractiva en todo momento presiona a estos pueblos a su sobrevivencia en situaciones de vulnerabilidad (inminencia) y se amenaza o se están vulnerando los derechos reconocidos en la Constitución (derechos). Si un análisis semejante se haría con otras formas de vida en el Yasuní, en relación con los derechos de la naturaleza y con los seres que la conforman, llegaríamos a resultados semejantes para sostener que cabían las medidas cautelares.

32. Las medidas cautelares, si hubiesen sido adoptadas y efectivas, posiblemente hubiese obligado al gobierno a contar con información precisa, a considerar seriamente a los pueblos en aislamiento, posiblemente a evitar violaciones graves a sus derechos y, en definitiva, evitar el fraude constitucional que se produjo.

iii) El retardo de la Corte Constitucional para admitir la causa

33. La Corte Constitucional de ese entonces, presidida por Patricio Pazmiño Freire, no dio trámite a la causa durante tres años. Recién en el 2016 la causa fue admitida.

34. Tres años después de haberse presentado la demanda, la Asamblea Nacional había declarado ya de interés nacional la actividad extractiva en el Parque Nacional Yasuní.

35. La omisión de la Corte provocó la consumación de actos administrativos de carácter general y el seguir poniendo en situación de vulnerabilidad a los pueblos indígenas en aislamiento y a la naturaleza del Parque Nacional Yasuní. Tres años después no tenía sentido alguno resolver las medidas cautelares.

36. Este caso representa lo perjudicial que puede significar para una democracia constitucional no contar con una Corte Constitucional independiente e imparcial, y también lo cierto del aforismo “*justicia que tarda, no es justicia*”.

⁹ Presidencia de la República, Decreto Presidencial N. 017, 10 de junio de 2013.

37. El presidente, que en nuestro sistema constitucional tiene ya amplios poderes (presidencialismo reforzado), cuando coopta todos los órganos de control, en particular la Corte Constitucional, corre el riesgo de convertirse en un gobierno autoritario y de pulverizar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.

38. El presidente tomó una decisión y todo el aparato estatal se alineó a su voluntad: ministros de derechos humanos alterando mapas para evadir una prohibición constitucional, una Asamblea que no discute los derechos de los pueblos indígenas y una Corte Constitucional que guarda en un cajón una demanda que pudo haber garantizado derechos reconocidos en la Constitución.

39. Considero que, si se resolvía oportunamente el pedido de medidas cautelares y la Corte Constitucional asumía su rol de guardiana de la Constitución y de los derechos de los pueblos en aislamiento y de la naturaleza, se pudo haber evitado un fraude constitucional.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.07.06 11:52:00
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 5-13-IA, fue presentado en Secretaría General el 30 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 17:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0005-13-IA

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día martes seis de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 1314-17-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1314-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección la Corte analiza si en la sentencia emitida y notificada el 12 de abril de 2017, por el Juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; y, en el auto emitido y notificado el 27 de abril de 2017, se cumplió con la exigencia del agotamiento previo de recursos.

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de noviembre de 2016, el señor Leonardo Andrés Burbano Ascuntar por sus propios y personales derechos (en adelante “el actor”) inició el juicio signado con el No. 17371-2016-06445 por haberes e indemnizaciones laborales en contra de los señores Luis Fernando Serrano Aguilar y Edwin Marcelo Serrano Lizano (en adelante “los demandados”). El actor afirmó que los demandados nunca le pagaron el décimo tercero, décimo cuarto, ni horas extraordinarias, adeudándosele los meses de julio, agosto, septiembre y octubre del 2016.
2. El 06 de abril de 2017 se desarrolló la audiencia única ante el Juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, quien aceptó parcialmente la demanda. En el acta consta: *“De conformidad Art. 79 del COGEP resuelvo: se condena al pago de los siguientes rubros: décima tercera remuneración, la décima cuarta remuneración, vacaciones por el periodo solicitado, el pago de sueldos de los meses julio, agosto, septiembre, octubre del año 2015, negándose el mes de septiembre de 2016 que indicó fue cobrado por el actor. Los meses que se cancelarán con el triple de recargo de conformidad al Art. 94 del Código del Trabajo por el último trimestre. Se niega la indemnización de despido intempestivo por no haberse probado, se niega el desahucio y el pago de horas extraordinarias, por no cuantificarse las mismas [...] No hay impugnaciones”* (énfasis agregado).
3. El 10 de abril del 2017, los demandados interpusieron por escrito recurso de apelación de la sentencia antes mencionada.
4. El juez *a quo* procedió a emitir la sentencia por escrito el 12 de abril de 2017 que fue notificada el mismo día, en la que por una parte ordena: *“1) El pago de décima tercera remuneración del 2 de Enero del 2015 al 06 de octubre del 2016: un año*

nueve meses cuatro días: USD. 642,00, la décima cuarta remuneración, USD 644,51; Vacaciones: 321,36; 2) el pago de sueldos de los meses julio, agosto, septiembre, octubre del año 2015. Los que se cancelaran con el triple de recargo de conformidad al Art 94 del Código del Trabajo por el último trimestre: 365,00X4= USD 1460, 00 más el triple de recargo: USD 3285,00. TOTAL: USD \$6352,87; y, por otra parte deja constancia de lo siguiente: “[...] **sentencia que conforme consta del acta de audiencia no ha sido recurrida en audiencia** conforme lo dispone el Art. 256 del Código Orgánico General de Procesos, **por lo que se niega el recurso de apelación presentado por escrito por la parte demandada dos días después de la audiencia**” (énfasis añadido).

5. Los demandados presentaron un recurso de hecho de la negativa de la apelación, el día 18 de abril del 2017, siendo negado en providencia emitida y notificada el 27 de abril de 2017¹.
6. El 24 de mayo de 2017, los señores Luis Fernando Serrano Aguilar y Edwin Marcelo Serrano Lizano, (en adelante, “los accionantes”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida y notificada el 12 de abril de 2017, por el Juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; y, en contra del auto emitido y notificado el 27 de abril de 2017, por el Juez antes mencionado.
7. En auto de 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1314-17-EP. En el sorteo realizado el 28 de junio de 2017, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa le correspondió a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación del proceso le correspondió a la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento y solicitó al Juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito un informe motivado en la presente causa mediante providencia de fecha 11 de junio de 2021; y, dispuso las notificaciones correspondientes.

¹En la providencia consta: “*Agréguese al proceso el escrito presentado por la parte demandada, cuyo contenido deviene en improcedente en razón de lo dispuesto en el Art. 279 numeral 2. del Código Orgánico General de Procesos que determina: ‘Cuando el recurso de apelación o el mismo de hecho no se interpongan dentro del término legal’ (sic); y, en la presente causa el recurso de apelación debió interponerse en forma oral en la audiencia única conforme lo establece el Art. 256 Ibídem, situación que conforme se ha fundamentado anteriormente no se realizó por la parte accionada, presupuesto legal que conlleva implícitamente la falta del momento procesal oportuno para interponer el recurso por la parte accionada, que reconoce expresamente haberla presentado dos días después de notificada la sentencia por escrito*”.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

9. Los accionantes consideran que las sentencias impugnadas han afectado sus derechos constitucionales, específicamente alegan que se vulneró el debido proceso en el derecho a la defensa, en la garantía de la motivación y en el derecho a recurrir (Art. 76 numeral 7 literal a), l) y m) de la Constitución).
10. En la acción consta: *“Identifico como derechos vulnerados, mi derecho al debido proceso en las garantías a la motivación, el derecho a recurrir, o doble instancia reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literales l) y m) de la constitución y en consecuencia de ellos, alego la vulneración al derecho a la defensa previsto también en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la misma Carta Fundamental.”*
11. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación indica lo siguiente: *“Señores jueces de la Corte Constitucional, resulta inaudito que un juzgador constitucional que está llamado a motivar debidamente sus decisiones, se limite a invocar de manera exegética un solo artículo del Código Orgánico General de Procesos, concretamente el artículo 256, y nada diga sobre el contenido constitucional del derecho al debido proceso en la garantía de la doble instancia previsto en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República. El juzgador no realizó ninguna interpretación CONFORME de la normativa que estaba aplicando a los hechos que se pusieron en su conocimiento, puntualmente que la DECISIÓN DICTADA EN AUDIENCIA, QUE NO CONTABA CON LA DEBIDA ARGUMENTACIÓN, PUES LOS JUECES EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS FIJADAS EN COGEP SE LIMITAN A ANUNCIAR SU DECISIÓN”* (mayúsculas en el texto original).
12. Con relación al derecho a recurrir menciona: *“no existe siquiera un análisis de correspondencia de dicha norma a los supuestos de hecho que existían en el caso [...] debió también ser sometida a un análisis de correspondencia con los hechos del caso, a fin de establecer porque razón no era aplicable a los hechos que se presentaron y particularmente cómo a partir de su falta de invocación se afectaba o no mi derecho al debido proceso en la garantía de la doble instancia reconocido en la Constitución.”*
13. Igualmente enfatiza: *“Insisto no estamos cuestionando la interpretación legal del juzgador sino cómo esta interpretación exegética ha generado una afectación a componentes materiales de la Constitución, es el caso del derecho al debido proceso en las garantías de la motivación, doble instancia y derecho a la defensa”.*
14. Finalmente afirma: *“sería necesario que la Corte, en caso de considerarlo, verifique de oficio, y en aplicación del principio iura novit curia, la constitucionalidad del artículo 259 del COGEP que faculta al mismo juzgador que emitió la decisión a calificar la admisibilidad de un recurso de apelación”.*

b. De la parte accionada

15. El 18 de junio del 2021 el Juez Vicente Humberto Tapia Zapata de la Unidad Judicial de Trabajo de Pichincha dentro de la causa No. 17371-2016-06445 menciona lo siguiente: *"Se debe precisar que el procedimiento y sustanciación de la presente causa se dio en función del Código Orgánico General de Procesos vigente a esa fecha desde el 22-V-2015 en que fue publicada la norma (antes de la reforma vigente a la fecha). La audiencia dentro de la presente causa se realiza el 06 abril de 2017 Hora Inicio 10h30 y termina a las 12h02, diligencia a la que comparecen la parte Actora: señor LEONARDO ANDRES BURBANO ASCUNTAR, Abogado de la Parte Actora: Dr. Jaime Hernán Fraga Revelo la Parte Demandada: señor LUIS FERNANDO SERRANO AGUILAR, Y EDWIN MARCELO SERRANO LIZANO con su Abogado Ab. Christian Humberto Calderón Chávez conforme consta del acta de audiencia; luego de evacuar todas las fases residuales de la audiencia se procede a dictar RESOLUCIÓN ORAL conforme lo previsto en el Art. 79 del COGEP inciso octavo que determina y determinaba a la fecha de sustanciación 'Se resolverá de manera motivada en la misma audiencia. Las personas serán notificadas con el solo pronunciamiento oral de la decisión. Para la interposición de recursos los términos se contarán a partir de la notificación de la sentencia o auto escrito'[...] en concordancia con el Art. 93 IBÍDEM que determina y determinaba 'Art. 93 **Pronunciamiento judicial oral.** Al finalizar la audiencia la o al juzgador pronunciará su decisión en forma oral. Excepcionalmente y cuando la complejidad del caso lo amerite podrá suspender la audiencia por el término de hasta diez días para emitir su decisión oral. Al ordenar la suspensión determinará el día y hora de reinstalación de la audiencia. La resolución escrita motivada se notificará en el término de hasta diez días' [...], y en [sic] así como se procede en audiencia anunciando la decisión de manera oral en audiencia conforme consta del acta de audiencia;" se condena la pago de los siguientes rubros: décima tercera remuneración, la décima cuarta remuneración, vacaciones por el periodo solicitado, el pago de sueldos de los meses julio, agosto, septiembre, octubre del año 2015, negándose el mes de septiembre del 2016 que indicó fue cobrado por el actor. Los meses que se cancelaran con el triple de recargo de conformidad al Art. 94 del Código del Trabajo por el último trimestre. Se niega la indemnización de despido intempestivo por no haberse probado, se niega el desahucio y el pago de horas extraordinarias por no cuantificarse las mismas. Los rubros que se ordenaron pagar serán calculados por el tiempo transcurrido, para efecto de los intereses. Se fija el 5% por concepto de honorarios del abogado defensor dl actor'[...] constando l'nea abajo en la misma acta que: 'IMPUGNACIÓN: Aclaración: SI () NO (x) Ampliación: SI () NO (x) Apelación SI () NO (x) Resolución del Juez: No hay impugnaciones [...]* Las partes quedan notificadas con las decisiones adoptadas en la audiencia sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley respecto a su notificación escrita en las casillas que las partes procesales han señalado para tal efecto."
16. Igualmente enfatiza: *"[...] conforme la norma vigente a esa fecha era la del COGEP en la forma que establece sus disposiciones legales publicadas el 22 de abril del*

2015, si cualquiera de las partes procesales no estaba de acuerdo con la decisión impartida en audiencia de forma oral debía interponer el recurso de apelación de forma oral para luego el mismo ser fundamentado por escrito luego de la notificación de la sentencia escrita, lo dicho se fundamenta en el Art. 256 del COGEP que a esa fecha determinaba **Versión Original R.O 506-S, 22-V-2015:** 'Artículo 256.- **Procedencia.** El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. **Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia.**' [...] (Lo resaltado y subrayado me corresponde). Como usted Señora Jueza podrá ver del acta de audiencia, no existe apelación efectuada por ninguna de las partes procesales en audiencia, cual de forma imperativa determinaba la norma prescrita;"

17. Finalmente afirma: "SEXTO Lo que se dio en la presente causa Señora Jueza es una inobservancia al procedimiento y a la ley por la parte demandada al no apelar en forma oral en audiencia que según el COGEP vigente a esa fecha era el momento procesal oportuno para hacerlo y luego de la notificación de la sentencia por escrito proceder en el término de 10 días a fundamentar la apelación en forma escrita, apelación en audiencia que era el requisito 'sine qua non' para proceder luego a fundamentar dicho recurso; la inobservancia o el desconocimiento de la ley no exime a persona alguna señora Jueza [...]. SÉPTIMO: Es preciso también señor [sic] Jueza manifestar que la causa 17371-2016-06445 sustanciada en las copias certificadas constantes en ésta Unidad Judicial ha sido archivada al haberse cumplido con la obligación dispuesta y ordenado su archivo con auto de 04 de junio del 2019²."

III. Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; y 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

² "Quito, martes 4 de junio del 2019, las 16h04, Agréguese a los autos los escritos que anteceden. Atento a los mismos, se dispone: Una vez que se ha dado cumplimiento con lo ordenado en el auto de 30 de mayo del 2019, esto es, se ha justificado en legal y debida forma la cancelación de los honorarios del señor depositario GORDILLO MALDONADO JULIO CESAR, en virtud de lo solicitado en el escrito presentado el 29 de mayo del 2019 que a decir de la parte actora el demandado a [sic] dado cumplimiento con la obligación que mantenía dentro de esta causa, por lo que se deja sin efecto el embargo ordenado mediante auto de 26 de julio del 2017, a las 15h01, librado mediante oficios N 3075-2017 UJPETCQPP-DR y 3076-2017 UJPETCQPP-DR, del vehículo: Marca: KIA, Modelo: SORENTO 2.4L GSL 6MT 4X2, Año: 2010, Clase: JEEP, tipo: JEEP, Color: COBRE, Motor número: G4KE9H710342, Chasis número: KNAKT811AA5064512, con placas de identificación: PBN8795, de propiedad del demandado LUIS FERNANDO SERRANO AGUILAR.- Póngase en conocimiento de las partes procesales el informe remitido por el Depositario Judicial.- Oficiése al depositario judicial a efectos de que entregue a la parte demandada el vehículo antes mencionado. Hecho el pago, y por cumplida la obligación, archívese todo lo actuado. NOTIFÍQUESE, OFÍCIESE Y ARCHIVESE."

IV. Análisis constitucional

19. Conforme se desprende de los antecedentes relatados en párrafos anteriores, a través de la sentencia, emitida el 12 de abril de 2017, el Juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, aceptó parcialmente la demanda y ordenó a los demandados pagar al actor el valor total USD \$ 6.352,87, dejando constancia que no se había interpuesto el recurso de apelación por parte de los demandados en audiencia, sino por escrito luego de la misma.
20. En función de los antecedentes descritos, previamente este Organismo verificará si en el presente caso se agotaron los recursos previstos por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de forma previa a la presentación de la acción extraordinaria de protección.
21. El artículo 94 de la Constitución de la República establece:

*“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**” (énfasis agregado).*

22. No obstante, en la sentencia No. 154-12-EP/19, este Organismo estableció una excepción a la regla jurisprudencial precitada, en el sentido de que la decisión no es susceptible de impugnación mediante acción extraordinaria de protección, cuando no es una sentencia, ni auto definitivo, ni una resolución con fuerza de sentencia, pudiendo tal requisito ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción; y, únicamente se procederá al análisis del caso si se produciría un gravamen irreparable al accionante.
23. De igual manera, en la sentencia 1944-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció una segunda excepción a la regla jurisprudencial referente a la preclusión procesal, en los siguientes términos:

*40. (...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie **no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.***

41. Sin perjuicio de lo mencionado, se reitera que en el supuesto de gravamen irreparable establecido en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte puede entrar a

conocer la acción extraordinaria de protección que no cumpla con el referido requisito” (énfasis añadido).

24. De la revisión del expediente se constata que los demandados Luis Fernando Serrano Aguilar y Edwin Marcelo Serrano Lizano, interpusieron de la aceptación parcial de la demanda en audiencia única de 06 de abril de 2017, un recurso de apelación por escrito el 10 de abril del 2017; y, de su negativa constante en la sentencia por escrito emitida y notificada el 12 de abril de 2017, un recurso de hecho el 18 de abril de 2017, que fue negado en providencia de 27 de abril de 2017.
25. En este punto, se enfatiza que en la sentencia de instancia se dejó constancia de lo siguiente:

[...]sentencia que conforme consta del acta de audiencia no ha sido recurrida en audiencia conforme lo dispone el Art. 256 del Código Orgánico General de Procesos, por lo que se niega el recurso de apelación presentado por escrito por la parte demandada dos días después de la audiencia (énfasis agregado).

26. Es decir, el órgano jurisdiccional negó el recurso de apelación de la sentencia de primera instancia, por no haberse interpuesto de manera oral en la audiencia efectuada el 06 de abril de 2017 conforme la exigencia del inciso primero del Art. 256 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP)³.
27. Así, se evidencia que los accionantes no actuaron diligentemente en la defensa de sus intereses; y, en su lugar ejercieron inadecuadamente el mecanismo procesal del recurso de hecho, que fue negado acorde al artículo 279 numeral 2 del COGEP⁴; es decir, no se manifestaron en el momento procesal oportuno para interponer el recurso de apelación, acudiendo a un recurso de hecho presentado después de notificada la sentencia por escrito.
28. Es necesario advertir que la exigencia del agotamiento de recursos, a través de los mecanismos de impugnación correspondientes previo a la presentación de la acción extraordinaria de protección; por una parte precautela la igualdad de los sujetos procesales; y, por otra, preserva el carácter excepcional de esta garantía jurisdiccional de defensa de derechos constitucionales.
29. Es por ello que la Sentencia No. 1944-12-EP/19 exige que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, si aquello no se constata la Corte Constitucional no se puede pronunciar en la acción extraordinaria de protección;

³ COGEP (R.O. S. 506 de 22 de mayo de 2015 en aplicación desde el 22 de mayo de 2016) .- “**Art. 256.- Procedencia.-Primer inciso.- El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Se interpondrá de manera oral en la respectiva audiencia.** (énfasis agregado)

⁴ COGEP.- “**Art. 279.- Improcedencia. El recurso de hecho no procede: 2. Cuando el recurso de apelación o el mismo de hecho no se interpongan dentro del término legal.** (énfasis agregado).

salvo, en la circunstancia de que si no se conoce y decide esta garantía jurisdiccional se le causaría al accionante un gravamen irreparable.

30. Por los argumentos expuestos, esta Corte se encuentra impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso; y, rechaza por improcedente la acción extraordinaria de protección, dado que los accionantes han incurrido en una negligencia procesal propia en la falta de agotamiento de recursos.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección **No. 1314-17-EP** planteada por los señores Luis Fernando Serrano Aguilar y Edwin Marcelo Serrano Lizano.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.06
09:43:53 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1314-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 2004-16-EP/21
Jueza ponente: Carmen Corral Pone

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 2004-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia en una acción de protección, en donde se alega la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, así como el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 18 de febrero de 2016, Nancy Bersabet Morales Acurio, en su calidad de gerente general y representante legal de la Compañía de Taxi Ejecutivo Morales Acurio S.A. presentó una demanda de acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo de los Tsáchilas (EPMT-SD) solicitando que se continúe con los trámites correspondientes para la concesión del permiso de operación definitivo de dicha compañía¹.
2. Con fecha 8 de marzo de 2016, el Juez de la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo dictó sentencia desechando la acción de protección planteada por improcedente.
3. Nancy Bersabet Morales Acurio solicitó que se aclare y se amplíe la sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 21 de marzo de 2016.
4. Nancy Bersabet Morales Acurio interpuso recurso de apelación. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas con resolución de mayoría dictada el 2 de junio de 2016 y notificada el 7 de junio de 2016, aceptó el recurso de apelación, y revocó la sentencia dictada por el juez de instancia, y dispuso que la EPMT-SD continúe con el proceso de regularización de las 38 unidades de la Compañía de Taxi Ejecutivo Morales Acurio S.A. hasta la concesión del permiso de operación definitivo. La EPMT-SD solicitó

¹ Consta en el expediente procesal originario que, por presuntas inconsistencias en la documentación presentada por la compañía, se suspendió la tramitación de los permisos. A decir de la autoridad administrativa hubo indicios de falsificación de documentos, por lo que fue presentada una denuncia en Fiscalía. Luego de las investigaciones respectivas, y de las experticias documentológicas correspondientes, se confirmó la veracidad de la documentación, por lo que se desestimó la denuncia. Pese a ello, no se continuó con el trámite del permiso de operación.

que se aclare y se amplíe la sentencia, lo cual fue negado mediante auto de 3 de agosto de 2016.

5. El 31 de agosto de 2016, la EPMT-SD -en adelante, la entidad accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de mayoría de 2 de junio de 2016, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro de la acción de protección No. 23751-2016-00150.
6. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.
7. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
8. El 10 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

10. La decisión impugnada es la resolución de mayoría dictada el 2 de junio de 2016, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, dentro de la acción de protección No. 23751-2016-00150, que en lo principal resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia dictada por el juez de instancia, y disponer que la EPMT-SD continúe con el proceso de regularización de las 38 unidades de la Compañía de Taxi Ejecutivo Morales Acurio S.A. hasta la concesión del permiso de operación definitivo.

IV. Alegaciones de las partes

De la EPMT-SD.

11. La entidad accionante asevera que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, así como la seguridad

jurídica; derechos establecidos en los artículos 75, 76 número 7 letra (l) y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

- 12.** Según la entidad accionante la sentencia está inmotivada: “(...) *ya que los Jueces Ad Quem se limitan a transcribir hechos, argumentos de las partes, razonamiento del Juez de primera instancia, sin que tenga un hilo conductor en la argumentación de la sentencia, lo cual es incoherente con considerandos extensos que nada ayuda a cumplir con los requisitos de razonabilidad y lógica para que la sentencia sea debidamente motivada*”.

- 13.** De igual modo, manifiesta:

“Lo sostenido por los señores Jueces del Voto de Mayoría, es incongruente e ilógico en el sentido que inicialmente sostiene que del análisis de lo señalado, es decir, consideran que el hecho de transcribir los hechos que motivaron la acción de protección es realizar análisis o argumentación alguna, sin embargo, luego sostienen que procederán a dicho análisis, es evidente que los argumentos carecen de LÓGICA. (...) los Jueces de Corte [sic] Provincial se limitaron a transcribir antecedentes, argumentos del accionante y accionado, fundamentos de la decisión del Juez de primera instancia, nuevamente a repetir argumentos de las partes, y de forma ilógica, incoherente e impertinente entrelazaron con las disposiciones constitucionales que sostienen que se vulneraron, pero en ninguna parte de la sentencia se ha EXPLICADO la PERTINENCIA de la aplicación (principios constitucionales) a los antecedentes de hecho para que se considere una decisión motivada (...)” (Énfasis corresponde al texto original).

- 14.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante menciona:

“(...) en el presente caso existió un exceso respecto de las competencias del juez constitucional para declarar la violación a derechos constitucionales y ordenar su reparación (...) la competencia de los señores Jueces constitucionales del Voto de Mayoría, se circunscribe únicamente a declarar vulneración a derechos constitucionales y ordenar la respectiva reparación, lo que deja aislada totalmente la posibilidad de intervenir en las competencias de la justicia ordinaria”.

- 15.** En cuanto a la pretensión, solicita declarar la vulneración de derechos constitucionales, dejar sin efecto la decisión impugnada, así como una reparación integral.

De los jueces accionados.

- 16.** Pese al requerimiento formal realizado mediante auto de 10 de junio de 2021, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas no presentaron su informe de descargo.

V. Análisis constitucional

17. La entidad accionante, al inicio de su argumento sostiene: “(...) *el derecho constitucional violado, es el derecho a la tutela judicial efectiva (75 C.R.E.), en el elemento a las garantías al debido proceso, y de forma particular el derecho a la defensa en la "garantía de la motivación", conforme dispone el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República (...)*”; en función de lo cual, esta Magistratura analizará la vulneración de la referida garantía y del derecho a la seguridad jurídica, absteniéndose de pronunciarse sobre el derecho a la tutela judicial efectiva dado que la demanda no presenta ningún argumento respecto del mismo.
18. La motivación de las resoluciones de los poderes públicos, como garantía del derecho al debido proceso está consagrada en la Constitución de la República, en los siguientes términos:
- “Art. 76. - 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”.*
19. Complementariamente, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido como parámetros mínimos de motivación dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales: i) enunciar normas o principios en que funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto².
20. En la decisión judicial impugnada, los jueces de mayoría al enunciar los artículos 33, 66 (23) (25), 75, 76 (3), 82 y 86 (3) de la Constitución de la República, cumplen con la primera obligación.
21. En cuanto a la explicación de pertinencia de la aplicación normativa a los antecedentes fácticos, los jueces cumplen con el segundo presupuesto al exponer:

En el caso de estudio, resulta evidente que la afectación a los derechos constitucionales de la accionante, tiene su antecedente en la falta de comunicación, coordinación y

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19.

negligencia entre las diferentes unidades administrativas de la Agencia Nacional de Tránsito y posteriormente de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, transgrediendo el Derecho de Petición, previsto en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República, hechos que han provocado que tomen decisiones equivocadas, y que con ello se vulnere otro de los derechos reconocidos en la Carta Suprema, como es la Seguridad jurídica, contemplada en el artículo 82 ibídem (...) otro craso error de la Agencia, que se traduce en un violación al derecho del debido proceso, contemplado en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, y a una tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la accionante, pues no tuvo una respuesta oportuna del Estado frente a su requerimiento (...) del análisis efectuado se verifica que la falta de acuciosidad de las autoridades de turno, ha vulnerado los derechos constitucionales de la accionante, previstos en los numerales 23, y 25 del artículo 66, artículo 76 y artículo 82 de la Constitución de la República, y como consecuencia de ello se ha afectado también su derecho al trabajo. (...) se advierte que no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado para proteger los derechos vulnerados en razón de que la accionante se encuentra en el proceso de obtener el permiso de operación definitivo desde el año 2009 lo que no ha sido posible por la falta de una adecuada atención a sus requerimientos, que por su naturaleza, merecen de la protección inmediata y eficaz que da la justicia constitucional a través de la acción de protección (...).

- 22.** Así, de la explicación de pertinencia deviene un análisis en el cual los jueces verifican la existencia de vulneración de derechos constitucionales, con lo cual se concluye que la decisión judicial impugnada cumple con los requisitos mínimos de motivación, pues enunció las normas y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso, por lo que no se ha afectado esa garantía del derecho al debido proceso.
- 23.** La entidad accionante también ha alegado en su demanda la existencia de una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, por lo que se procederá a analizar tal cargo. La Constitución de la República consagra en su artículo 82: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
- 24.** En resumen, la entidad accionante considera que se ha afectado este derecho por cuanto la controversia debía ser conocida y resuelta por la justicia ordinaria, y no por la justicia constitucional.
- 25.** Esta Corte ha señalado en su jurisprudencia:

“(...) en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para

resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados”³.

- 26.** Así, en el presente caso, los jueces de la causa al conocer la acción de protección estaban obligados a verificar los hechos del caso y pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales señalada en la demanda originaria. Claramente, se colige que el proceso constitucional fue incoado en búsqueda de protección de derechos, por lo que, los jueces realizaron un análisis en ese sentido, luego de lo cual, concedieron la acción de protección.
- 27.** Analizada la decisión judicial impugnada, esta Magistratura verifica que los jueces actuaron en el ámbito de su competencia constitucional, aplicaron la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, confirmaron las vulneraciones a derechos constitucionales anotadas en la demanda y ordenaron su reparación. Con esto, el fallo impugnado da certeza a las partes de la aplicación del ordenamiento jurídico de la República, sin conculcar, en consecuencia, el derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
- 2.** Devolver el expediente a la judicatura de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.06
09:43:20 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20.

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 2004-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

**Sentencia No. 3-17-IS/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 3-17-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte revisa el cumplimiento de una sentencia dictada dentro de una acción de protección en la que se ordenó dejar sin efecto varios oficios y restituir en sus derechos al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar. Una vez verificado su cumplimiento se desestima la presente acción.

I. Antecedentes procesales**Proceso de acción de protección**

1. El 20 de septiembre de 2016, Cirilo Gonzáles Tomalá y Byron Armando Quevedo León, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar, provincia del Guayas (**"GAD de Balzar"**) presentaron una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (**"CGE"**), la Procuraduría General del Estado, el Banco Central del Ecuador (**"BCE"**) y el Ministerio de Finanzas, impugnando el oficio No. 21996 DR-SR de 09 de agosto de 2016¹. En dicho oficio, el Contralor General (S) solicitó al gerente del BCE que se inhabiliten las claves y los demás accesos a los sistemas financieros relacionados con el GAD de Balzar, concedidos a Cirilio Gonzáles. La causa fue signada con el No. 09320-2016-00415².

¹Mediante Resolución No. 11776 de fecha 8 de abril del 2016, emitida en contra de Cirilo Gaudencio Gonzáles por la CGE, dentro del informe del examen especial DR1-DPGY-AE-0158, practicado a los ingresos de gestión y gastos relacionados con la adquisición de bienes, servicios, consultoría y remuneraciones y análisis de denuncias del GAD de Balzar, dentro del periodo comprendido entre el 01 de octubre del 2011 al 31 de octubre del 2015, se declaró la responsabilidad administrativa culposa al mencionado alcalde. Con lo cual se confirmó la responsabilidad administrativa culposa 2297DR1-DPGY-AE.

² La acción de protección se presentó sobre la base de que el oficio impugnado ejecutó la sanción administrativa, sin que se haya dictado la sentencia dentro del proceso contencioso administrativo sobre la legalidad de la Resolución No. 11776, alegando como vulnerados los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, el debido proceso y a la tutela judicial efectiva, y a no quedar en indefensión, así como la violación del deber primordial del Estado, y el ejercicio de las competencias, de Cirilo Gonzáles, previstos en los artículos 1 y 226 de la Constitución, respectivamente. En su demanda solicitó también que se declare *"la responsabilidad del Estado, por el acto u omisión del Contralor General del Estado contenido en el oficio s/n del 08 de abril del 2016 de la notificación de la resolución de sanción"*

2. Mediante auto de 21 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar (“**Unidad Judicial**”) inadmitió la acción de protección por improcedente. Inconforme con la decisión, los accionantes presentaron un recurso de apelación.
3. El 12 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, aceptó el recurso, revocó el auto de inadmisión recurrido y en su lugar dispuso “*que sea otro juez de primer nivel quien conozca y cumpla con la tutela efectiva y el debido proceso en la presente acción constitucional*”. De esta manera el proceso fue devuelto a la Unidad Judicial.
4. El 24 de noviembre de 2016, el juez³ de la Unidad Judicial calificó la demanda y, el 13 de diciembre de 2016, resolvió declarar sin lugar la acción de protección, por no haberse probado la vulneración de derechos alegados. De esta decisión, Cirilo Gonzáles presentó recurso de apelación.
5. En sentencia de 17 de enero de 2017, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de Corte Provincial**”), determinó que la emisión de los Oficios No. 17644 DR-SR, de fecha 29 de junio del 2016; No. 17883 DR-SR de fecha 30 de junio del 2016; y, No. 21996 DR-SR de fecha 9 de agosto del 2016 por parte de la CGE vulneraban los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y trabajo. En este sentido, aceptó el recurso planteado, revocó la sentencia subida en grado, declaró con lugar la acción de protección y ordenó, en lo principal, que los actos administrativos emitidos por “*la Contraloría General del Estado (oficios), Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas (acciones), quedan sin efecto jurídico y valor legal [...]*”.
6. Una vez negados los recursos de aclaración y ampliación presentados, tanto por los accionantes como por la CGE y la Procuraduría General del Estado, en auto de 28 de diciembre de 2017, la CGE presentó una acción extraordinaria de protección. La causa fue signada con el No. 245-18-EP e inadmitida por la Corte Constitucional en auto de 20 de marzo de 2019.
7. El 16 de enero de 2018, mediante auto, la Unidad Judicial precisó que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial ordenó que se dejen sin efecto los oficios emitidos por la CGE, el BCE y el Ministerio de Finanzas, no así la Resolución No. 11776, ni el informe del examen especial No. DR-DPGY-AE-0158-2015.

administrativa N° 11778 de 8 de abril del 2016, firmado por el Dr. Pablo Celi de la Torre, Subcontralor General del Estado”.

³ El 23 de noviembre de 2016, en atención a lo dispuesto por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el juez de la Unidad Judicial que dictó el auto de 21 de septiembre de 2016 se excusó de conocer la causa, designándose un nuevo juez para que continúe la sustanciación del caso.

Proceso ante la Corte Constitucional

8. El 01 de febrero de 2017, Cirilo Gonzáles (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, el 17 de enero de 2017.
9. Por sorteo de 08 de febrero de 2017, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
10. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional del Ecuador y, en virtud del sorteo efectuado el 09 de julio de 2019, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
11. El 15 de abril de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia en cuestión.

II. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Decisión cuyo incumplimiento se alega

13. La sentencia cuyo cumplimiento se demanda es la dictada el 17 de enero de 2017 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del proceso N°. 09320-2016-00415, que resolvió:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, RESOLVEMOS, aceptar el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR la sentencia impugnada, por no estar adecuadamente estructurada, con un examen prolijo de análisis y valoración sobre los hechos fácticos expuestos en los fundamentos de la demanda, con respecto a las teorías o argumentos que manifestó el accionante, confrontados con las teorías y argumentos de contestación de los accionados. Y declaramos con lugar la demanda de Acción de Protección presentada por los ciudadanos Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá y Byron Armando Quevedo León, en contra de la Contraloría General del Estado y otras instituciones del Estado. Enfatizando que la Contraloría General del Estado, es el organismo que emitió los oficios: 17644 DR-SR, de fecha Quito, DM. 29 de junio del 2016; 17883 DR-SR de fecha 30 de junio del 2016; y, 21996 DR-SR de fecha 9 de agosto del 2016, que fueron ejecutados por el Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Balzar, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas, situación administrativa improcedente por haberse ejercido oportunamente el derecho a recurrir por el accionado Cirilo Gaudencio

Gonzáles Tomalá, en contra de la resolución No. 11776. Los actos administrativos descritos en los oficios citados, generaron la vulneración los derechos constitucionales del debido proceso, seguridad jurídica y trabajo de los accionantes, que activaron la presente garantía jurisdiccional. Disponiéndose lo siguiente: 1) Como reparación integral, conforme al Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone que los actos administrativos generados por los oficios antes señalados que vulneraron los derechos que se han descrito en esta resolución, por parte de la Contraloría General del Estado (oficios), Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas (acciones), quedan sin efecto jurídico y valor legal a causa de la violación de los derechos constitucionales descritos, así como todos los actos emanados de autoridades públicas que como consecuencia de los mismos vulneraron los derechos de los accionantes conforme se lo declara en esta sentencia. Consecuentemente para garantizar la efectiva vigencia de los derechos vulnerados de los accionantes, se dispone que se restablezca los derechos y garantías constitucionales de Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá y Byron Armando Quevedo León, retrotrayéndose en tiempo y espacio a favor de los accionantes en aplicación al principio “pro homine”, a la fecha de la vulneración. 2) Como reparación integral conforme al Art. 19 de LOGJCC, los accionantes deben ejercer su derecho en la vía jurisdiccional correspondiente, de considerarlo necesario. [...]

IV. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

- 14.** El accionante requiere que la Corte ordene el cumplimiento de la sentencia dictada el 17 de enero de 2017, ya que han pasado más de catorce días y ese *“inexplicable retardo es violatorio por cuanto me causa irreparables lesiones ya que no se están cumpliendo mis aspiraciones con celeridad y eficiencia (...) El negativo accionar de los integrantes de la indicada Sala Especializada me obliga a comparecer ante Ustedes para exigir que se cumpla en su totalidad la SENTENCIA dictada, en especial su parte RESOLUTIVA”*.
- 15.** En este sentido, afirma que el incumplimiento de la sentencia vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes (art. 76.1 CRE), el derecho a la reparación integral (art. 86 CRE), y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Por tanto, exige a la Corte Constitucional el cumplimiento de la sentencia enunciada en su totalidad.
- 16.** Para justificar el incumplimiento, adjunta copias de las solicitudes de cumplimiento dirigidas a las autoridades judiciales de fechas 24, 26 y 31 de enero de 2017 que demuestran su insistencia.
- 17.** Finalmente, precisa que el incumplimiento también puede ser imputable al juez que expidió el fallo.

4.2. Unidad Judicial

18. Aun cuando la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar fue debidamente notificada y se le solicitó remitir un informe acerca del cumplimiento de la sentencia de 17 de enero de 2017, hasta la fecha no se ha presentado documento alguno.

4.3. Banco Central del Ecuador

19. El 04 de mayo de 2021, Enrique David Maridueña, procurador judicial de la gerente general del BCE, adjunta el informe de revisión de claves de acceso de Cirilo Gonzáles en el cual se señala que:

- Con fecha 16 de agosto de 2016, en cumplimiento a lo dispuesto mediante oficio No. 21996-DR-SR, de 09 de agosto de 2016, por el señor Contralor General del Estado (S), se realizó la eliminación de las firmas autorizadas en los sistemas financieros relacionados con el GAD de Balzar concedidos al señor Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá.
- Con fecha 18 de diciembre de 2017, el BCE restituyó en el registro de firmas del GAD de Balzar al señor Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá, en virtud de que esta institución fue notificada con la sentencia dictada dentro de la acción constitucional de medida cautelar No. 09201-2017-04868.⁴
- El 11 de enero de 2018, el juez Multicompetente de la Unidad Judicial del cantón Balzar, notificó la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial el 17 enero de 2017. Por lo que, se verificó en los sistemas especializados de la institución la situación que mantenía el señor Cirilo Gonzáles, evidenciándose, a fecha 11 de

⁴ Cirilo Gonzáles presentó una acción de medidas cautelares autónomas por los mismos hechos por los que presentó la acción de protección No. 09320-2016-00415 (proceso del cual proviene esta acción de incumplimiento ver párr. 1). El 11 de diciembre de 2017, la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, resolvió otorgar provisionalmente las siguientes medidas cautelares: 1.- Restitución inmediata del Alcalde Cirilo Gonzáles a su puesto de trabajo en el GAD de Balzar; 2.- Oficiar al BCE y al Ministerio de Finanzas para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles como Alcalde y Representante Legal del GAD de Balzar y se otorguen las respectivas claves de usuario a fin de que se lo habilite para realizar transferencias, pagar sueldos y ejecutar las transacciones financieras propias del giro del GAD de Balzar; 3.- Oficiar al Servicio de Rentas Internas y al IESS para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles como representante legal del GAD de Balzar, y se otorgue el respectivo RUC y claves; 4.- Oficiar al SERCOP, para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles, como representante legal del GAD de Balzar y se otorgue el respectivo RUP con la autorización de cambio de claves de usuario.- 6.- Oficiar al Ministerio de Trabajo para que en el plazo de 72 horas eliminen a Cirilo Gonzáles como servidor público destituido y lo habiliten en su base de datos; y, 7.- Comunicar con el contenido de esta resolución a la Superintendencia de Bancos y a la Asociación de Municipalidades del Ecuador a fin de que tengan en cuenta esta medida para los fines legales pertinentes.- “Estas medidas son dictadas con criterio de temporalidad por un plazo limitado, debiendo el accionante continuar la ejecución de la sentencia constitucional en el proceso no 09320-2016-00415 a fin de restituir integralmente los derechos conculcados”. El 16 de enero de 2018, se resuelve revocar las medidas cautelares antes detalladas.

enero de 2018, que el mencionado ciudadano se encontraba habilitado con firmas autorizadas para el manejo de las cuentas relacionadas con el GAD de Balzar, por efecto de la disposición emitida dentro de la acción constitucional de medida cautelar 09201-2017-04868.

20. Por consiguiente, señalan que la sentencia se cumplió pues Cirilo Gonzáles estaba habilitado en sus claves de acceso al momento en que llegó el oficio de la Unidad Judicial.

4.4. Contraloría General del Estado

21. Mediante escrito ingresado el 23 de abril de 2021, comparece María Lorena Figueroa Costa, Directora Nacional de Patrocinio de la CGE, y señala que en sentencia de 17 de enero de 2017 se dispuso dejar sin efecto los oficios Nos. 17644 DR-SR de 29 de junio de 2016, 17883 DR-SR de fecha 30 de junio del 2016 y 21996 DR-SR de fecha 9 de agosto del 2016, *“los cuales en su momento fueron dejados insubsistentes”*.
22. Agrega que, Cirilo Gonzáles impugnó la resolución No. 11776 por vía contencioso administrativa⁵. Siendo que, el 25 de mayo de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, en sentencia resolvió negar la demanda y consecuentemente ratificó la legalidad de la Resolución No. 11776. El 22 de enero de 2018, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en sentencia rechazó el recurso de casación interpuesto por Cirilo Gonzáles en contra de la sentencia de instancia.⁶
23. Agrega que por lo resuelto en el ámbito contencioso administrativo, la sentencia de 17 de enero de 2017 *“estaba condicionada a la decisión del Tribunal Contencioso de lo Administrativo, una vez que se ratificó la legalidad de la Resolución, la decisión constitucional de dejar sin efecto el impedimento legal registrado en el Ministerio de Trabajo, quedó sin sustento, es decir, se debía mantener el impedimento por el tiempo que determina la Ley, [...] lo que deviene que, demandar un supuesto incumplimiento [...] cuyos efectos jurídicos se agotaron al cumplirse la condición, no tiene asidero”*.

4.5. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Balzar

24. En escrito ingresado el 27 de abril de 2021, el Ing. Alex Zambrano Alcívar y el Ab. Juan Carlos León Cercado, actuales alcalde y procurador síndico del GAD de Balzar, luego de realizar un recuento del proceso de acción de protección signado con el No. 09320-2016-00415, informan que:

⁵ Proceso signado con el No. 09802-2016-00469.

⁶ De esta decisión, Cirilo Gonzáles presentó acción extraordinaria de protección signada con el No. 581-18-EP que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 03 de abril de 2019.

- El 07 de diciembre de 2017, Cirilo Gonzáles presentó la acción de medida cautelar signada con el No. 09201-2017-04868, por lo que el 11 de diciembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 dictó provisionalmente las siguientes medidas cautelares: (i) Restitución física inmediata del Alcalde de Balzar, Cirilo Gonzáles; (ii) Oficiar al BCE y al Ministerio de Finanzas para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles como Alcalde del GAD de Balzar y se le otorguen las respectivas claves de usuario a fin de que se lo habilite para realizar transferencias, pagar sueldos y ejecutar las transacciones financieras propias del GAD de Balzar; (iii) Oficiar al SRI para que en el plazo de 72 horas registre a Cirilo Gonzáles como representante legal del GAD de Balzar, y se otorgue el respectivo RUC; (iv) Oficiar al SERCOP, para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles como representante legal del GAD de Balzar y se otorgue el respectivo RUP con la autorización de cambio de claves de usuario; (v) Oficiar al IESS, para que en el plazo de 72 horas registren a Cirilo Gonzáles como representante legal del GAD de Balzar, y se le otorguen las respectivas claves de usuario; (vi) Oficiar al Ministerio de Trabajo del Ecuador para que en el plazo de 72 horas eliminen a Cirilo Gonzáles como servidor público destituido y lo habiliten en su base de datos; y, (vii) Comunicar con el contenido de esta resolución a la Superintendencia de Bancos del Ecuador y a la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME de lo dispuesto.
 - El 16 de enero de 2018, la jueza de la Unidad Judicial revocó las medidas cautelares.
25. Con ello como antecedente, informan que, pese a la revocatoria de las medidas cautelares, Cirilo Gonzáles continuó ejerciendo como Alcalde hasta el 17 de diciembre de 2018, fecha en la cual el Concejo Municipal del GAD de Balzar acogió su escrito de renuncia irrevocable. Asumiendo las funciones su hijo Emilio Gonzáles hasta la culminación de su periodo en el mes de mayo de 2019.

4.6. Ministerio de Economía y Finanzas

26. En escrito ingresado el 10 de mayo de 2021, Jonathan Edmundo Salazar Lema, en calidad de director jurídico de patrocinio del Ministerio de Economía y Finanzas, informa que el Ministerio jamás intervino dentro del proceso.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

27. La decisión cuyo cumplimiento se exige determinó que la vulneración de derechos provino de *“la Contraloría General del Estado, [que] es el organismo que emitió los oficios: 17644 DR-SR, de fecha Quito, DM. 29 de junio del 2016; 17883 DR-SR de fecha 30 de junio del 2016; y, 21996 DR-SR de fecha 9 de agosto del 2016, que fueron ejecutados por el Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Balzar, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas, situación*

administrativa improcedente por haberse ejercido oportunamente el derecho a recurrir por el accionado Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá, en contra de la resolución No. 11776". Y por tanto, dispuso dejarlos "sin efecto jurídico y valor legal [...] así como todos los actos emanados de autoridades públicas que como consecuencia de los mismos vulneraron los derechos de los accionantes conforme se lo declara en esta sentencia. Consecuentemente para garantizar la efectiva vigencia de los derechos vulnerados de los accionantes, se dispone que se restablezca los derechos y garantías constitucionales de Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá y Byron Armando Quevedo León, retrotrayéndose en tiempo y espacio a favor de los accionantes en aplicación al principio "pro homine", a la fecha de la vulneración".

- 28.** Así, de la lectura de la parte resolutive de la sentencia, se encuentra que esta estableció 2 medidas de reparación a ser cumplidas por las distintas instituciones involucradas: la primera, dejó sin efecto jurídico los oficios emitidos por la CGE y todos aquellos actos emanados por autoridades públicas en cumplimiento de ellos; y, la segunda ordenó el restablecimiento de derechos y garantías a *Cirilo Gaudencio Gonzáles Tomalá y Byron Armando Quevedo León* por parte del *Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Balzar, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas*.
- 29.** Respecto de la primera medida, los oficios suscritos por la CGE a los que hace alusión, en detalle, son los siguientes:

No.	Fecha	Dirigido a:	Disposición
17644 DS- SR	29 de junio de 2016	Concejo Municipal del GAD de Balzar	Se pone en conocimiento la Resolución No. 11776 con el resultado del informe especial de Contraloría en el que se determinó responsabilidad administrativa culposa de Cirilo Gonzáles, cuya sanción es multa y destitución del cargo.
17883 DR- RS	30 de junio de 2016	Ministerio de Trabajo	Se ordena que se incluya a Cirilo Gonzáles en el registro de personas impedidas de ejercer el cargo público.
21996 DR- SR	09 de agosto de 2016	Banco Central y Ministerio de Finanzas	Se dispone que se inhabilite las claves y demás accesos a los sistemas financieros del GAD del cantón Balzar.

Elaboración propia de la Corte Constitucional

- 30.** Todos estos oficios, al haber sido dejados sin efecto por la Sala, dejaron de surtir efectos a partir de la notificación con la sentencia, esto es 17 de enero de 2017. La Corte Constitucional, en casos previos, ha determinado que las medidas de reparación que involucran dejar sin efecto ciertos actos (ej. sentencias, oficios,

resoluciones), por su naturaleza eminentemente dispositiva, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional. Sin que, por tanto, sean necesarias actuaciones posteriores para su ejecución.⁷

31. En este sentido, esta Corte verifica que esta disposición, al ser de cumplimiento inmediato, ha sido cumplida.
32. En cuanto a la segunda medida establecida por la Sala de la Corte Provincial, una vez verificados los recaudos procesales e informes ingresados, se identifica lo siguiente:
33. Respecto al oficio dirigido al GAD de Balzar y Ministerio de Trabajo, que disponía la destitución del Alcalde y el impedimento de ejercer cargo público, el Concejo Municipal informó que Cirilo Gonzáles continuó en sus funciones normalmente hasta el 17 de diciembre de 2018, fecha en la cual presentó su renuncia irrevocable. Y aun cuando el Ministerio de Trabajo no informó a esta Corte respecto al impedimento de ejercer cargo público, se ha verificado que Cirilo Gonzáles no tuvo ningún impedimento para continuar ejerciendo sus funciones de Alcalde hasta su renuncia.
34. Finalmente, en relación a lo dispuesto al BCE de inhabilitar las claves de acceso a los sistemas financieros de Cirilo Gonzáles, esta institución informó que, en un primer momento, el 09 de agosto de 2016, realizó la eliminación de firmas autorizadas en los sistemas financieros -previo a la emisión de la sentencia en cuestión- pero, que con fecha 18 de diciembre de 2017, se restituyeron las claves y accesos, en virtud de la decisión judicial que dispuso medidas cautelares⁸ a favor de Cirilo Gonzáles.
35. Con lo expuesto esta Corte encuentra que la segunda medida dispuesta en la sentencia de 17 de enero de 2017, también se encuentra cumplida en la actualidad, sin que lo resuelto en la vía contenciosa administrativa (ver párr. 22 supra) lo impidiera, en su momento.
36. Ahora bien, pese al cumplimiento de la sentencia, cabe mencionar que esta Corte ha evidenciado que las instituciones obligadas a cumplir con lo dispuesto en sentencia de 17 de enero de 2017, no lo hicieron inmediatamente después de que esta se dictó; esperaron hasta que se resolviera el recurso de aclaración y ampliación (11 meses después)⁹ o, en su defecto, lo hicieron cuando fueron notificadas con una decisión posterior, emitida dentro de una acción de medidas cautelares¹⁰ otorgadas a favor de Cirilo Gonzáles. Al respecto, es preciso llamar la atención de las autoridades involucradas en el presente caso y recordarles que las sentencias dictadas en garantías constitucionales son de inmediato cumplimiento “*sin perjuicio de la*

⁷ Corte Constitucional, sentencias Nos. 64-11-IS/19 párr. 24, 35-12-IS/19 párr. 15, 58-12-IS/19 párr. 21, 35-15-IS/20 párr. 27.

⁸ Dentro del proceso No. 09201-2017-04868, singularizado a pie de página 4 *supra*.

⁹ Auto de 28 de diciembre de 2017.

¹⁰ Causa No. 09201-2017-04868, singularizado a pie de página 4 *supra*.

interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación” (art. 162 LOGJCC). De este modo, corresponde a toda autoridad pública, cumplir con la sentencia, una vez que esta ha sido notificada a las partes accionadas.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el N°. 3-17-IS.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:45:53 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0003-17-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Sentencia No. 5-20-IA/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 5-20-IA**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN
EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales presentada en contra del Oficio Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, que establece las “*Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020*”, emitido por el viceministro del Ministerio de Economía y Finanzas. La Corte determina la existencia de unidad normativa entre la Circular impugnada y la Circular Nro. MEF-SP-2020-0002, por medio de la cual se realizó un alcance a la primera, no obstante, encuentra que las dos Circulares no tienen la potencialidad de surtir efectos jurídicos actuales.

I. Antecedentes procesales

1. La presente acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales es propuesta por Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador; César Fernando López Sánchez, en representación de IFES FESITRAE; Galo Mario Morales Parra, en representación de IFES-FETRALPI; Luis Enrique Flores Pazmiño, en representación de IFES-FRECOOS; Pablo Dávalos Aguilar, director del Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa; Pablo José Iturralde Ruiz, director del Centro de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDES); y, Angélica Ximena Porras Velasco, Luis Fernando Ávila Linzán, Santiago Esteban Machuca Lozano, Felipe Ogaz Oviedo y Richard González Dávila, miembros del Colectivo Acción Jurídica Popular. El acto administrativo impugnado es el **Oficio Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C** (“**Circular**” o “**Circular impugnada**”), suscrito por el viceministro del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (“**MEF**”), Fabián Carrillo Jaramillo, de fecha 16 de abril de 2020, en donde se emiten directrices para los órganos y funciones integrantes del sector público para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020.
2. Recibida la demanda en la Corte Constitucional, por sorteo electrónico realizado el 24 de abril de 2020, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza Karla Andrade Quevedo.
3. Mediante auto de 17 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite el caso No. 5-20-IA. En este auto se negó el petitorio de suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo referido.

4. En sesión ordinaria de 01 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador aprobó la solicitud de priorización del caso.
5. El 3 de diciembre de 2020, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Actos impugnados

7. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la **Circular No. MEF-VGF-2020-0003-C**, suscrita por el viceministro del MEF, Fabián Carrillo Jaramillo, de fecha 16 de abril de 2020¹, en particular, la directriz que prescribe lo siguiente:

Aquellos contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales que estuvieron planificados y programados hasta marzo del 2020, serán desvinculados conforme la normativa legal vigente, quedando prohibida la entidad de buscar reemplazo con un profesional externo, aplicando para esta situación lo dispuesto anteriormente, de delegar las funciones, actividades o responsabilidades a otra persona de la misma unidad y a falta de esta, aplicar cualquier tipo de movimiento administrativo interno que permita cubrir la necesidad correspondiente.

Las entidades que den por terminados los contratos de servicios ocasionales y/o nombramientos provisionales, no podrán contratar o incorporar a ese mismo o nuevo personal con cargo a proyectos de inversión.

¹ Cabe mencionar que el acto administrativo impugnado mediante la presente acción ya fue objeto de control constitucional por parte de esta Corte. Así, en la sentencia 9-20-IA/20, de 31 de agosto de 2020, esta magistratura determinó que, en lo correspondiente a la forma, la Circular cumplió con los parámetros constitucionales y desechó los cargos. Por otra parte, respecto al fondo de esta, concluyó su inconstitucionalidad en el sentido de que vulneraba el principio de autonomía universitaria. En consecuencia, en lo que respecta al análisis de la circular impugnada existe cosa juzgada constitucional en los términos establecidos en la mencionada sentencia: “21. “Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Circular No. MEF-VGF2020-0003 C, emitida por el Viceministro de Finanzas, Fabián Aníbal Carrillo Jaramillo, el 16 de abril de 2020, exclusivamente en relación con las medidas aplicables a las universidades y escuelas politécnicas públicas, únicamente para aquellos ítems presupuestarios relacionados directamente con los procesos sustantivos de la educación superior, como la contratación de docentes y personal académico, las actividades de docencia, de investigación y de vinculación con la colectividad”.

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes sostienen que Ecuador atraviesa una situación complicada en diferentes aspectos debido a la emergencia generada por la COVID-19, en tal sentido consideran que las medidas que dicten las instituciones estatales deben estar orientadas a superar estos momentos, por lo que, dichas medidas deben observar y respetar los principios de legalidad, temporalidad, proporcionalidad, racionalidad, necesidad y humanidad.
9. Manifiestan que el acto administrativo con efectos generales impugnado no guarda coherencia con los principios constitucionales de legalidad, temporalidad, proporcionalidad, racionalidad y necesidad, ya que, en la emergencia, aprovechando la necesidad se busca *“crear un nuevo orden en donde se suplanta la reserva de ley, la motivación de los actos del poder público, la proporcionalidad y la racionalidad por la arbitrariedad pura y dura para romper la humanidad”*.
10. A decir de los accionantes, el acto impugnado implementa un conjunto de medidas de hecho que afectan a toda la estructura institucional del Estado, al ordenar la desvinculación masiva de funcionarios públicos, vulnerando con ello el principio de independencia de funciones, el sistema de competencias constitucionales, el principio de legalidad, el derecho a la seguridad jurídica y la motivación, pues no existe justificación de tales medidas en el decreto de emergencia, la ley o la Constitución, causando un caos institucional y desempleo masivo.
11. Afirman que, el viceministro del MEF no tiene facultades para emitir directrices de esta naturaleza, las cuales debían implementarse por el Presidente de la República como una medida de emergencia sujeta al control de constitucionalidad de la Corte Constitucional.
12. Manifiestan que la consecuencia del acto administrativo del MEF es *“[...] exponer de forma grave al COVID-19 a miles de funcionarios públicos que en el momento de la pandemia se verán desesperados por salir a conseguir medios de alimentación y subsistencia para ellos y sus familias”*, lo que en suma vulnera el derecho al buen vivir, a una vida digna, a la salud, al trabajo y a la seguridad jurídica.
13. Aducen que las Funciones del Estado gozan de independencia y autonomía financiera, entre otras; en ese sentido, disponer que la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial se sometan a la directriz establecida por el MEF a través del acto administrativo impugnado contraviene la Constitución en los artículos 126, 141, 168, 204 y 217. En esta misma línea, manifiestan que se afecta las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados previstas en los artículos 238 y 240 de la Constitución y el principio de autonomía que rige al sistema universitario de conformidad con los artículos 350 y 355 de la Constitución.

14. Finalmente, sostienen que el acto administrativo impugnado no tiene en cuenta “*las leyes que determinan que la estabilidad de los servidores públicos también constituyen un derecho y que un nombramiento provisional debe ser eliminado, entre otros casos, si ya existió el respectivo concurso de méritos y oposición, siendo evidentemente violatorio del derecho a la seguridad jurídica*”.

4.2. Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

15. En escrito presentado el 15 de julio de 2020, Guillermo Gonzalo Lascano Báez, en calidad de coordinador general jurídico del MEF, contextualizó los acontecimientos que conllevaron a la crisis económica que atraviesa el Ecuador y refirió las obligaciones del MEF de conformidad con los artículos 286 y 287 de la Constitución y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que en su artículo 71 establece la rectoría del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.
16. Agregó que la directriz impugnada fue dada para contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales planificados hasta marzo de 2020, por lo que, no se trata de una desvinculación masiva, sino de contratos que tenían una fecha de finalización establecida y que debido a su naturaleza no generan estabilidad en el cargo desempeñado.
17. Aseveró que las actuaciones del MEF se amparan en estricta legalidad y constitucionalidad al momento de realizar el ajuste al presupuesto general del Estado debido a que “*se basa en proyecciones y supuestos macroeconómicos que se espera que ocurran, y que son proporcionados por los diferentes organismos como el SRI, SENAE, Banco Central, Petroecuador, entre otros*”. Así, debido a los cambios que la pandemia ocasionó en el presupuesto general del Estado, corresponde al MEF realizar las actualizaciones correspondientes en la ejecución del presupuesto público.
18. Por último, manifestó que “*los efectos de las Circulares impugnadas se encuentran extintos, pues se dictaron para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, el cual se encuentra concluido. En tal virtud no procede la revisión de la constitucionalidad de la misma*”. Solicitaron que se deseche la demanda.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

19. Mediante escrito de 8 de julio de 2020, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, manifestó que el acto administrativo impugnado fue expedido en el marco del Código Orgánico Administrativo.
20. Aduce que el MEF ha emitido lineamientos para optimizar gastos, consistentes en la racionalización del gasto y la reprogramación de determinados rubros para ejecutarlos cuando termine el estado de emergencia sanitaria. En este sentido, aplica lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución, garantizando estabilidad laboral

excepto para aquellas figuras que no la tienen y que están sujetos a la disponibilidad presupuestaria, como son los contratos de servicios ocasionales.

21. Finalmente, sostiene que el acto administrativo impugnado se adecua a la Constitución y que, por lo tanto, corresponde el rechazo de la acción.

V. Análisis constitucional

22. En el presente caso, es preciso advertir, previo a efectuar el análisis constitucional, que mediante Circular Nro. MEF-SP-2020-0002 de 20 de abril de 2020 (“circular-alcance”), el MEF realizó un alcance a la Circular impugnada, en virtud de la cual reguló lo correspondiente al acápite denominado Egresos en Personal. En tal sentido, a través de esta circular-alcance, el MEF precisó, aclaró y amplió una serie de interrogantes planteadas por las instituciones públicas. De ahí que, evidenciándose la configuración de la unidad normativa entre las dos circulares, de conformidad con lo prescrito por el artículo 76 numeral 9 literal b) de la LOGJCC, corresponde a esta Corte analizarlas juntas, al guardar estas una conexión estrecha y esencial.
23. Ahora bien, estas circulares fueron emitidas únicamente como directrices para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, tal y como consta en el propio texto de las circulares:

Circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C: “[...] el MEF emite las siguientes *directrices para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020*, las mismas que deberán (sic) aplicadas por todas las entidades que conforman el Sector Público, según el Artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador [...]”.

Circular Nro. MEF-SP-2020-0002: “Cabe manifestar que en esencia estas directrices buscan orientar la gestión presupuestaria en la emergencia y *dentro del segundo trimestre del presente ejercicio fiscal*, razón por la cual su aplicación será en todas las entidades consideradas en el Artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, con las particularidades de la administración que le corresponde a cada una de éstas.”

24. En consecuencia, se constata que las dos circulares tuvieron una vigencia limitada exclusivamente al periodo dispuesto por los propios actos y, producto de ello, se agotaron sus efectos y se encuentran extintos².
25. Ahora bien, respecto a la posibilidad de que los actos administrativos con efectos generales puedan surtir efectos ultractivos y ser objeto de control constitucional, de conformidad con lo establecido en la sentencia N° 002-13-SIA-CC:

“si bien en razón de una analogía con las normas, lo que para ellas es la derogatoria, para los actos administrativos sería la extinción; la última de estas figuras implica que el

² Código Orgánico Administrativo, “Art. 103.- Causas de extinción del acto administrativo. El acto administrativo se extingue por: (...) 4. Caducidad, cuando se verifica la condición resolutoria o se cumple el plazo previsto en el mismo acto administrativo o su régimen específico”.

acto no puede producir ningún efecto, mientras que las normas derogadas, por excepción, tienen efectos que se pueden extender más allá del término de su vigencia. Lo dicho implica, por lo tanto, que la disposición contenida en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional, referente al control constitucional de normas derogadas, no puede ser aplicable por analogía al control de actos administrativos extintos”.

26. En consecuencia, en vista de que las dos circulares se encuentran extintas y que, por su propia naturaleza, ya no tienen la capacidad de surtir efectos jurídicos, esta Corte estima que no existe materia sobre la cual pronunciarse. Esto, sin perjuicio de las acciones que las personas pueden ejercer si consideran vulnerados sus derechos mientras las circulares estuvieron vigentes y surtieron efectos jurídicos.

VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales identificada con el No. 5-20-IA.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:45:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 5-20-IA

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 37-17-IS/21

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 37-17-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: Esta Corte Constitucional verifica el cumplimiento de una sentencia de acción de protección en la que se ordenó, como única medida de reparación, al Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena que cancele la inscripción de la escritura pública de dación de pago de un bien inmueble constituido como patrimonio familiar. La Corte resuelve desestimar la acción al verificar el cumplimiento de la medida.

I. Antecedentes procesales**1.1. Proceso de acción de protección**

1. Fausto Fajardo Espinoza y Letty Fabiola Mosquera Sarmiento (**“los accionantes”**) adquirieron, mediante contrato de compraventa, *“los solares 4 y 5 de la manzana No. 15 S. O y la casa que se levanta sobre dichos solares”* (**“el inmueble”**) constituyendo a este bien como patrimonio familiar¹.
2. El 22 de octubre de 1996, para cancelar una obligación pendiente con el Banco Filanbanco², los accionantes suscribieron un contrato de dación en pago en el que pusieron a disposición *“todos los bienes personales y de la sociedad conyugal”* y aducen que por error entregaron a dicha entidad Bancaria también la escritura de compraventa del inmueble en cuestión³.
3. El 22 de febrero de 2016, los accionantes presentaron una acción de protección con medidas cautelares⁴ en contra de Javier Júpiter Coronel, en calidad de registrador de la propiedad del cantón Santa Elena (**“registrador de la propiedad”**), frente a la

¹ Por lo que este bien tenía una prohibición de enajenar y embargar por terceros por la totalidad de su valor actual o del que posteriormente llegare a tener en beneficio de los constituyentes y de sus hijos. Fs. 43 del expediente de primera instancia, escritura de compraventa (No. 1346) suscrita el 28 de junio de 1988 entre los cónyuges José Alfredo Bustamante y Blanca Lucía Vivar Aguirre (vendedores) y Letty Fabiola Mosquera Sarmiento y la Asociación Mutualista “Previsión y Seguridad”.

² Dicha entidad en la actualidad fue liquidada y sus activos pasaron a cargo del Banco Central.

³ El 27 de enero de 1998 los accionantes (arrendatarios) suscribieron un contrato de arriendo mercantil con Filanbanco (arrendador).

⁴ En la petición de medidas cautelares y también en la pretensión solicitan la cancelación de la inscripción de escritura pública de dación de pago suscrita entre los accionantes y Filanbanco.

negativa de cancelación de la inscripción de escritura pública de dación de pago, mismo que fue expedido el 18 de febrero de 2016⁵. En su demanda, alegaron que el registrador de la propiedad vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos por parte de toda autoridad administrativa y/o judicial (art. 76 CRE); a la vivienda (art. 30 CRE); a la vida digna; y, a la propiedad (art. 66 numerales 2 y 26 CRE).

4. El 02 de marzo de 2016, la Unidad Judicial con sede en el cantón Santa Elena (**“Unidad Judicial”**), dentro del proceso judicial No. 24331-2016-00125, declaró con lugar la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica. Como única medida de reparación ordenó al registrador de la propiedad que *“cumpla con la disposición de los Arts. 50 y 53 de la Ley de Registro⁶, esto es, la cancelación de la inscripción de la escritura pública de dación de pago de los solares números CUATRO y CINCO de la manzana número QUINCE S.O. ubicados en la calle Manglaralto y Oriente del Cantón Santa Elena Área total 500 m2”* (énfasis añadido). La sentencia no fue apelada por las partes procesales.
5. El 09 de marzo de 2016, los accionantes solicitaron al juez que expidió la sentencia que ordene al Registro de la Propiedad que dé cumplimiento de la misma. En respuesta a este pedido la Unidad Judicial Civil, en providencia expedida el 17 de marzo de 2016, ordenó: (i) que el Registro de la Propiedad dé cumplimiento de la sentencia y (ii) oficiar al registrador de la propiedad para el cumplimiento de la decisión.
6. El 20 de abril de 2016, los accionantes indicaron que, al revisar el historial de dominio del bien inmueble, verificaron que el Registro de la Propiedad dispuso otra inscripción de transferencia de dominio del bien inmueble. En este sentido, al tenor de la facultad de revisar el impacto de cumplimiento de las medidas de reparación y modificarlas en procesos de garantías jurisdiccionales⁷ solicitaron que la Unidad Judicial disponga al

⁵ En Oficio No. 233-R.P.C.S.E-D-L.2016 el registrador de la Propiedad, respectivamente en el acápite cuarto señala *“se constató que el Registrador de la Propiedad, que me antecedió en el cargo, no inscribió la Constitución del Patrimonio Familiar en su momento oportuno. En tal Evento se verifica que el documento está incurso, en lo estatuido en el numeral 1 del literal a), del art. 11 de la Ley de Registro. Por lo que de conformidad a lo prescrito en el numeral 2. Del Art. 844 del Código Civil. [...] Dejando a salvo el derecho que le asiste a la peticionaria de concurrir al Orden Judicial de Conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la Ley Registral, y en base a los fundamentos de hecho y de derecho se expide la siguiente RESOLUCIÓN.- Se niega provisionalmente la anulación de la Escritura Pública de Dación de Pago, hasta tanto disponga lo contrario el Juez en derecho que le corresponda avocar conocimiento de la presente [...]”*.

⁶ Ley de Registro, Artículo 50 *“La corrección de errores, reparación de omisiones y cualquier modificación que de oficio o a petición de parte deba hacer el Registrador conforme al título, se hará constar en una nota puesta en el margen a la derecha de la inscripción respectiva y al frente de la parte que se hubiere modificado. Art. 53.- El Registrador no cancelará la inscripción sino a solicitud de parte o por orden judicial; pero en las inscripciones anteriores estará obligado a poner de oficio una nota de referencia a las posteriores que versen sobre el mismo inmueble”*.

⁷ LOGJCC, Artículo 21, *“Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá*

registrador de la propiedad que ordene lo siguiente: (i) dejar sin efecto la inscripción de 29 de marzo de 2016 denominada “*transferencia de dominio*”; y, (ii) delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la medida de reparación ordenada en sentencia. En atención al pedido, el 21 de abril de 2016, la Unidad Judicial ofició al delegado provincial del Defensor del Pueblo en Santa Elena para que dé seguimiento del cumplimiento de la medida de reparación.

7. El 22 de abril de 2016, los accionantes, mediante escrito, insistieron en que se deje sin efecto la inscripción de 29 de marzo de 2016 que consta en el historial de movimientos registrales. El 27 de abril de 2016, la Unidad Judicial indicó, en lo principal, que se deberá estar a lo ordenado en providencia dictada el 21 de abril de 2016.
8. El 08 de junio de 2016, César Adrián Silva Albuja y Nancy Pazmiño Tamayo en representación de Diego Martínez Vinuesa, representante legal del Banco Central del Ecuador, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 02 de marzo de 2016⁸. El 11 de octubre de 2016, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, en auto de mayoría, inadmitió la demanda.
9. El 18 de mayo de 2017, los accionantes volvieron a solicitar el cumplimiento de la sentencia de 02 de marzo de 2016 y que se deje sin efecto la inscripción de 29 de marzo de 2016 que consta en el historial de movimientos registrales. En respuesta, la Unidad Judicial expidió un auto, el 19 de mayo de 2017, en el que señaló que de la documentación remitida por el registrador de la propiedad (fs. 422 a 426) se verifica que se efectuó la cancelación de la inscripción de la escritura pública de dación de pago y que en consecuencia “*se ha dado fiel cumplimiento a lo dispuesto en dicha sentencia, por lo que se niega lo solicitado por el actor, no habiendo nada más que sustanciar*”.
10. El 05 de julio de 2017, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que el delegado del Defensor del Pueblo en Santa Elena que amplíe su informe de 29 de junio de 2017⁹. El 07 de julio de 2017, la Unidad Judicial negó lo solicitado enfatizando que consta a foja 426 la certificación del Registro de la Propiedad en la cual se señala que “*ha dado cumplimiento íntegro a lo dispuesto en sentencia dentro de esta Acción de*

disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas. La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio” (énfasis añadido).

⁸ Dado que el Banco Filanbanco entró en liquidación, el Banco Central del Ecuador, en calidad de cesionario, se hizo cargo de los activos de dicha entidad financiera (Resolución JB-2009-1427 de 21 de septiembre de 2009 y artículo 2 Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999).

⁹ En dicho informe Tito Jaramillo Jaramillo, en calidad de delegado del Defensor del Pueblo en Santa Elena notificó al Registro de la Propiedad a fin de que informe el cumplimiento de la sentencia en cuestión (Fs. 530).

Protección”. Asimismo, conminó a los accionantes a no presentar escritos que van en contra de los principios de lealtad procesal.

1.2. Proceso de la acción de incumplimiento

11. El 21 de agosto de 2017, los accionantes presentaron una acción de incumplimiento de sentencia solicitando que el Registro de la Propiedad cumpla con lo ordenado en la sentencia dictada el 02 de marzo de 2016 por la Unidad Judicial.
12. En sesión ordinaria de 06 de septiembre de 2017 se sorteó la causa y su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
13. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo del 09 de julio de 2019, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien el 18 de marzo de 2021 avocó conocimiento y solicitó informes detallados respecto del cumplimiento de la sentencia a la Unidad Judicial, al Banco Central del Ecuador, al delegado del Defensor del Pueblo en Santa Elena y al Registro de la Propiedad de Santa Elena.¹⁰

II. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

15. Los accionantes señalan que el registrador de la propiedad del cantón Santa Elena, en la persona de su actual representante, no ha cumplido totalmente con la sentencia “*ya que la inscripción de otra transferencia de dominio del bien inmueble de nuestra propiedad, está perturbando el dominio, goce y disfrute de la casa habitación*”.

¹⁰ “i) indique de forma pormenorizada si se canceló o no la inscripción de la escritura pública de dación de pago de 22 de octubre de 1996 y si subsiste algún otro gravamen o hipoteca sobre el bien localizado en los solares “CUATRO y CINCO de la manzana número QUINCE S.O. ubicados en la calle Manglaralto y Oriente del Cantón Santa Elena Área total 500 m²”; ii) señale si existe otro movimiento registral posterior, respecto del bien en cuestión, a la sentencia de cancelación de inscripción (11 de abril de 2016); iii) adjunte un historial actualizado de los movimientos registrales de la ficha Registral No. 5704; e, iv) indique de forma pormenorizada en qué consiste el movimiento registral de transferencia de dominio de 29 de marzo de 2016, determine si este movimiento afecta al ejercicio del uso, goce y disposición sobre el bien en cuestión por parte de los accionantes, y precise si este fue cancelado producto de la emisión de la sentencia dictada dentro del proceso 2016-00125”.

16. Además, solicitaron que se ordene el cumplimiento integral de la sentencia ya que sus derechos constitucionales fueron afectados por la ilegal e inadecuada actuación del registrador de la propiedad. En este contexto, indicaron que corresponde a la Corte Constitucional dictar un auto que obligue al registrador de la propiedad *“a dejar sin efecto el acto administrativo constante en el 6/6 Transferencia de dominio que consta inscrito en el tomo 29 con el No. 519 y número de repertorio 572, de fecha 29 de marzo de 2016”*.
17. El 24 de marzo de 2021, los accionantes presentaron un informe en el que indicaron que el incumplimiento de la sentencia persiste y solicitaron a este Organismo que: (i) ordene al Registrador de la Propiedad del cantón Santa Elena a que cumpla con la sentencia, (ii) anote de forma correcta *“en la ficha Registra No. 5704”* al margen a la derecha de la inscripción respectiva No. 4/7 Dación en Pago, inscrita el 13 de diciembre del 1996, de conformidad con el segundo inciso del Art. 51 de la Ley Registral, la sentencia constitucional que cancela dicha inscripción a favor de Filanbanco S.A. en liquidación, y (iii) se proceda a cancelar las escrituras que se generaron producto de dicha inscripción¹¹.
18. El 25 de marzo de 2021, los accionantes presentaron un nuevo escrito en el que, en lo medular, señalaron que el registro de la propiedad, el 27 de septiembre de 2016, inscribió una nueva transferencia de dominio que a su decir perturba el ejercicio de su derecho de propiedad. En su petitorio, solicitaron que se considere que son adultos mayores y que se ordene al Registro de la Propiedad que cancele *“los movimientos registrales 6/6 y 7/7 Transferencia de dominio que consta inscrito con los números 519 y 1241 de 29/03/2016 y 27/09/2016”*.

3.2. Informe del juez de la Unidad Judicial

19. El 24 de marzo de 2021, Antonio Aquiles Álvarez Santana, en calidad de juez de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo en el que, únicamente, efectuó un recuento del proceso de acción de protección.

3.3. Informe del Banco Central del Ecuador

20. El 25 de marzo de 2021, Javier Rodríguez Saritama, en calidad de procurador general de la gerente general del Banco Central del Ecuador, reportó que, en su momento, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia en cuestión y que esta fue inadmitida. En cuanto a la acción de incumplimiento, señaló que los accionantes no pueden pretender más allá de lo resuelto en sentencia, dado que

¹¹ En su escrito los accionantes señalan que se deberían cancelar: *“a.5/7 Restitución: de fecha 17 de febrero del 2004, Beneficiario: Filanbanco S.A. en Liquidación; Constituyente: FAUSTO JOSE FAJARDO ESPINOZA, y, LETTY FABIOLA MOSQUERA SARMIENTO.b.6/7 Transferencia de Dominio: de fecha 29 de marzo del 2016, Beneficiario: Banco Central del Ecuador; Cedente: Filanbanco S.A. en Liquidación. c.7/7 Transferencia de Dominio: de fecha 27 de septiembre de 2016, Beneficiario: Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Publico; Otorgante: Banco Central del Ecuador”*.

únicamente se resolvió dejar sin efecto un acto registral, en relación a la escritura pública de dación de pago. De este modo, indicó que *“la decisión emitida por el Juez Constitucional no contenía disposición alguna de carácter retroactivo, ni declara la nulidad de los actos celebrados e inscritos con posterioridad a la dación en pago”*.

21. Por último, agregó que pese a la orden de cancelación de inscripción de dación de pago, los demás actos debidamente escritos tales como el arrendamiento mercantil y la transferencia de dominio subsisten al igual que sus efectos jurídicos.

3.4. Informe del delegado del Defensor del Pueblo en la provincia de Santa Elena

22. El 25 de marzo de 2021, Manuel Alejandro Bazán Lucas, en calidad de delegado provincial, presentó un informe de descargo en el que hizo un recuento de las actuaciones realizadas dentro del trámite defensorial.

3.5. Sobre el Registrador de la Propiedad

23. Pese a ser debidamente notificado con el auto de avoco de 18 de marzo de 2021 el registrador de la propiedad no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

24. Corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de la Sentencia dictada el 02 de marzo de 2016 por la Unidad Judicial dentro de la acción de protección No. 2016-00125, cuya parte resolutive dispone lo siguiente:

“DECLARA CON LUGAR LA PRESENTE ACCIÓN DE PROTECCIÓN, interpuesta por los señores FAUSTO JOSÉ FAJARDO ESPINOZA y LETTY FABIOLA MOSQUERA SARMIENTO por sus propios derechos en contra del REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN SANTA ELENA, señor Abg. JAVIER JÚPITER CORONEL, disponiendo cumpla con la disposición de los Arts. 50 y 53 de la Ley de Registro, esto es, la cancelación de la inscripción de la escritura pública de dación de pago de los solares números CUATRO y CINCO de la manzana número QUINCE S.O. ubicados en la calle Manglaralto y Oriente del Cantón Santa Elena Área total 500 m2” (el énfasis pertenece al original).

25. Del texto citado se identifica que la única medida de reparación ordenada por la Unidad Judicial obliga al Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena a cancelar la inscripción de la escritura pública de dación de pago suscrita el 22 de octubre de 1996 respecto de los solares número cuatro y cinco de la Manzana número 15 ubicados en la calle Manglar alto y Oriente del cantón Santa Elena.
26. De los recaudos procesales y de los documentos aportados por las partes procesales, se verifica que, con posterioridad a la emisión de la sentencia, consta la providencia dictada el 17 de marzo de 2016, por la Unidad Judicial en la que ordenó oficiar al

registrador de la propiedad para que cancele la inscripción de la dación de pago. No obstante, mediante oficio No. 0429-R.P.C.E.D-L-2016 (24 de marzo de 2016), Xavier Júpiter Coronel, registrador de la propiedad del cantón Santa Elena (e) se negó a cumplir la orden por considerar que no se había proporcionado la documentación completa y con las debidas formalidades.¹²

27. El 29 de marzo de 2016, una vez sentada la razón de ejecutoria, la actuario de la Unidad Judicial remitió un nuevo oficio a la autoridad demandada¹³. Con ello, el 11 de abril de 2016, el Registro de la Propiedad emitió un certificado en el que señaló que - en esa misma fecha- se procedió a inscribir la sentencia de cancelación de inscripción en el registro especial de sentencias (fs. 421). A dicho informe se adjuntó la ficha registral No. 5704, en la que consta dicha cancelación (fs. 424).
28. En función de lo expuesto, esta Corte Constitucional evidencia que la medida de reparación ordenada en la sentencia de 02 de marzo de 2016, referente a la cancelación de la dación en pago, se cumplió el 11 de abril de 2016 con la inscripción por parte del registrador de la propiedad de Santa Elena.
29. No obstante de ello, los accionantes consideran para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia en cuestión, correspondía también anular el registro de *“los movimientos registrales 6/6 y 7/7 Transferencia de dominio que consta inscrito con los números 519 y 1241 de 29/03/2016 y 27/09/2016”*. Sin embargo, de la verificación integral del expediente de la acción de protección, se evidencia que los accionantes específicamente solicitaron en su pretensión la cancelación de la inscripción de la escritura pública de dación de pago del 22 de octubre de 1996 (fs. 12-13) y, en consecuencia, al verificarse la violación de los derechos de los accionantes, como medida de reparación se ordenó únicamente dicha cancelación. En todo caso, es menester aclarar que los cuestionamientos formulados en contra de las inscripciones de transferencia de dominio posteriores a la expedición de la sentencia bien podrían ser ventilados a través de otras vías legales.
30. En consecuencia, tal como lo ha señalado en anteriores pronunciamientos, el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir -por regla general- el cumplimiento de otras medidas no contenidas – ni aun de forma implícita- en la decisión¹⁴. Por consiguiente, dado que la cancelación de las inscripciones de transferencia de dominio de 29 de marzo de 2016 y 27 de septiembre de 2016 no fueron ordenadas por la sentencia cuyo

¹² El registrador de la propiedad señaló: *“le hago saber que de la revisión de la documentación adjunta a su oficio, viene a mi conocimiento que falta la razón de ejecutoria de la sentencia y los documentos son fotocopias simples; así como también en la sentencia falta la firma de la actuario del despacho. Por lo que con estos antecedentes me niego a inscribir la cancelación de la inscripción de dación en pago de la causa que nos ocupa. Hasta que se me proporcione la documentación completa y con las debidas formalidades”*

¹³ Fs. 394 del expediente de instancia.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 10-13-IS/20 de 21 de febrero de 2021 párr. .11. Véase también Corte Constitucional. Sentencia No. 55-13-IS/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 31.

cumplimiento se verifica en esta acción, no es procedente analizar su cumplimiento en la presente causa.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada por Fausto Fajardo Espinoza y Letty Fabiola Mosquera Sarmiento.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.05
10:44:16 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

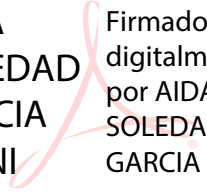
Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0037-17-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Sentencia No. 1507-16-EP/21****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1507-16-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

Tema: En la presente acción extraordinaria de protección, la Corte analiza si la sentencia impugnada en un proceso de acción de protección vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción y considera necesario llamar la atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por haber presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamentos constitucionales y haber pretendido dilatar innecesariamente el proceso.

I. Antecedentes Procesales

1. El 2 de diciembre de 2015, el señor Roberto Ramiro Jaramillo Veloz, casado con la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís (jubilada por discapacidad y con cáncer de seno) presentó una acción de protección solicitando al Ministro de Salud Pública, al director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y al gerente general del Hospital Carlos Andrade Marín, *“se reconozca el derecho a recibir el tratamiento completo prescrito por la Clínica de Senos, y la médico tratante, conforme lo determinan los artículos 32, 34, 35, y 50 de la Constitución; artículos 6, 7a, 7b, 7j, 7h, 9, 10 de la Ley Orgánica de Salud y el artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, disponiendo se entregue de manera inmediata la medicina LAPATINIB...”*. Proceso signado con el N°. 17294-2015-02390.
2. El 26 de abril de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar la acción de protección planteada, y declarar *“la vulneración de los derechos a la salud, vida digna, buen vivir, seguridad social, igualdad, contenidos en los artículos 32, 34 y en el numeral 2 del artículo 66 respectivamente de la Constitución de la República”*. Como medida de reparación integral dispuso: *“3.1 Dejar sin efecto el acto administrativo oficio N°. MSP-SNGSP-2014 (...) 3.2 Que la Subsecretaria Nacional de Gobernanza de Salud Pública, autorice la adquisición del medicamento Lapatinib, para la señora Aman Villacís Elizabeth Alexandra. 3.3 Como medida de reparación económica el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pague a la accionante un reconocimiento de todos los gastos generados por la adquisición del medicamento al que se encontraba obligado a proveer, que documentadamente justifique. Y se lo realizará conforme el artículo 19 de la Ley Orgánica de*

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...) y conforme la sentencia N°. 003-13-SAN-CC... ”.

3. La Procuraduría General del Estado solicitó aclaración respecto de: “¿Cuál es la cantidad que debe ser adquirida del medicamento Lapatinib y, si en el evento que no existiera este producto en el mercado, la entidad accionada estaría autorizada para adquirir un medicamento con las mismas características y principio activo del Lapatinib?”. Por su parte, el representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (en adelante IESS) interpuso recurso de apelación. El 3 de mayo de 2016 la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, negó el pedido de aclaración solicitado por la Procuraduría General del Estado y dispuso se remita el proceso al superior en virtud del recurso de apelación interpuesto.
4. El 29 de junio de 2016, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, resolvió negar el recurso de apelación interpuesto y consecuentemente confirmó la sentencia subida en grado, en todas sus partes.¹
5. El Dr. Cristian David Hidalgo Orozco, en calidad de procurador general del IESS y como procurador judicial de la directora general y representante legal del IESS, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
6. Mediante auto de 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 09 de noviembre de 2016, correspondió el conocimiento de la causa a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez de Salazar. No se verifica del proceso ninguna actuación en la sustanciación de la causa por parte de la referida jueza.
8. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.
9. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 25 de febrero de 2021 y solicitó que los jueces demandados

¹ “Por lo expuesto en el presente caso, la acción de protección es procedente, ya que de conformidad con el numeral 1 del artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ha evidenciado que al emitir el Ministerio de Salud Pública el acto administrativo contenido en el oficio N°. MSP-SNGSP-2014-0766 de 24 de diciembre de 2014, al no autorizar la compra del medicamento Lapatinib para ser suministrado a la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha transgredido el derecho a la salud, el derecho al Buen vivir , el derecho Seguro Social (sic) que gozamos cada uno de los ecuatorianos.”

presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

11. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a recurrir, establecidas en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal m) y el derecho a la seguridad jurídica, dispuesto en el artículo 82 de la Constitución; así como también señala que se ha vulnerado la autonomía del IESS, su naturaleza jurídica, y que se ha afectado administrativa y económicamente a la Institución. Por lo que solicita que se determine que se han violado los derechos constitucionales invocados y se ordene su reparación integral; *“por lo que en sentencia resolverán dejar sin efectos el fallo dictado (...) el 29 de junio de 2016 a las 10h46.”*
12. Manifiesta que, los jueces vulneraron la naturaleza jurídica del IESS, que conforme lo establece el artículo 370 de la Constitución el IESS es una entidad autónoma regulada por la ley, desconociéndose la legitimidad, potestad y atribuciones que tiene esta institución, competencia y atribuciones consagradas en los artículos 26 y 27 de la Ley de Seguridad Social, así como los artículos 102 y siguientes del Seguro General de Salud Individual y familiar de la Ley de Seguridad Social.
13. La entidad accionante en su demanda, reproduce el texto de varios artículos de la Constitución, (424, 426, 88, 369, 370), entre otras normas legales, acusándolos de infringidos para concluir que *“...el accionante no tenía derecho reconocido por la Constitución, y justamente su pretensión en la acción de protección fue el reconocimiento del derecho que no lo tenía, por lo tanto no había sido vulnerado su derecho constitucional (...) la Sala (...) de la que emanó la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, ha vulnerado el debido proceso, pues por omisión no aplica el artículo 370 de la Constitución...”*.
14. Indica que el caso reclamado se refiere a hechos o aspectos de mera legalidad, por tanto su conocimiento se debió haber realizado interponiendo la acción ante la jurisdicción contencioso administrativa. La entidad accionante argumenta que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, actuó con base a la potestad que la Constitución le otorga al Consejo Directivo del IESS.

- 15.** Adicionalmente, señala que el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social establece que con base a la Constitución, el IESS estará sujeto a normas de derecho público, por lo tanto sus normas, reglamentos y leyes serán de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional. *“Importante recalcar que lo actuado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es de conformidad a la Constitución, Leyes, Normas y Reglamentos que guardan plena concordancia entre sí, y que no se contraponen a los principios y normas constitucionales, por lo tanto la sentencia no puede reformar una ley que está plenamente vigente; es decir, la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el presente caso es legal, legítimo, y aplica normas jurídicas previas, claras y públicas, que la sentencia está vulnerando.”*

B. De la parte accionada

- 16.** Los doctores Ana Teresa Intriago Ceballos, Gustavo Xavier Osejo Cabezas y Darwin Aguilar Gordón, en calidad de jueces titulares de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con oficio recibido en esta Corte el día 1 de marzo de 2021, señalan que, a la presente fecha, los jueces que dictaron la sentencia impugnada ya no forman parte de esa Sala y no pueden informar sobre el criterio que aquellos jueces emitieron en esa época al momento de dictar sentencia.

IV. Análisis del caso

- 17.** Conforme se desprende del texto de la demanda objeto de análisis, la entidad accionante impugna el fallo de segunda instancia dictado por la Sala de Familia, Mujer, Niñez Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que resuelve negar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado; alega vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y el derecho a recurrir y a la seguridad jurídica; señala también que se vulneró la autonomía del IESS.
- 18.** En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto de la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para dilucidar cuándo existe una argumentación completa. De acuerdo con esta sentencia los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos y argumentos formulados por la parte accionante respecto de las vulneraciones de derechos que alega.
- 19.** Con base en lo expuesto, no se observa que la entidad accionante establezca argumento alguno con relación a la presunta vulneración de derechos por parte de los jueces demandados. De la revisión íntegra de la demanda se observa que refiere a los hechos que dieron origen a la acción de protección, insistiendo que la demandante no tenía derecho al medicamento, y señalando las atribuciones y

competencias del IESS, limitándose a transcribir el texto de algunos artículos constitucionales y legales, sin explicar la base fáctica, es decir las acciones u omisiones de los jueces accionados ni los motivos por los que considera que dichas vulneraciones se produjeron. Sin embargo, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable analizará si a partir de lo señalado por el accionante, cabe establecer la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución

20. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.
21. La Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.²
22. En este sentido, este Organismo ha indicado que *“[e]l deber de la Corte es verificar exclusivamente que los jueces de instancia brinden certeza a las partes de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares y bajo las normas establecidas previamente y en el ejercicio de sus competencias”*.³
23. En esta línea argumentativa la Corte determinó: que *“la protección de la seguridad jurídica, va a adoptar necesariamente una dimensión material, así, en lugar de tutelar que los juzgadores hayan seguido un modelo formal y deductivo de razonamiento jurídico, lo que la seguridad jurídica garantizará es que la decisión judicial adoptada haya estado proscrita de arbitrariedad; o, en otras palabras, asegurará que el sentido que el juzgador le haya dado finalmente a la norma incierta, haya estado justificado (argumentado) y no sea producto de su mera discrecionalidad.”*⁴
24. De revisión del expediente, se verifica que, en las primeras consideraciones de la sentencia de segunda instancia, los jueces se refieren a la competencia para conocer el recurso de apelación, los sujetos procesales, los antecedentes, la validez procesal, el recurso de apelación, fundamentos sobre la acción de protección, para el efecto cita los artículos 88 de la Constitución y los artículos 39 y 40 de la LOGJCC.
25. A continuación, en la consideración séptima, los jueces realizan un análisis pormenorizado de la vulneración de los derechos constitucionales alegados, así:

² Corte Constitucional del Ecuador Sentencia N°. 1249-12-EP/19, párrafo 22.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 770-13-EP/20, párrafo 23.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1742-13-EP/20, párrafo 21.

desarrollan el derecho a la vida digna. Para el efecto, citan el artículo 66 numeral 2 de la Constitución, y, en lo principal señalan que: *“el hecho de haberse emitido el acto impugnado dentro de la presente acción de protección, vulnera este derecho al no autorizar la adquisición del medicamento Lapatinib (...) este derecho también se encuentra relacionado a la atención prioritaria que el Estado garantiza a las personas contempladas en el Art. 35 de la Carta Magna...”*. Señalan que en el presente caso la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, al padecer de cáncer de seno, considerado una enfermedad catastrófica, por lo que forma parte de esa clasificación prioritaria, y, al existir esta negativa de compra del medicamento, se evidencia la vulneración de este derecho.

26. En el mismo sentido, los jueces desarrollan el derecho a la salud, citan el artículo 32 de la Constitución, así como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y concluyen señalando que *“si bien la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha tenido atención por parte de los centros de salud anexos y afiliados al IESS, dentro de los que el médico tratante ha recetado que la paciente sea suministrada la medicina lapatinib, en combinación con capecitabina, pero presentar un cuadro clínico de cáncer de mama avanzado o metastásico; es decir que la medicina señalada es de indispensable administración para la paciente como lo ha señalado el Dr. Vinicio Navas, médico tratante del servicio de Oncología del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo y quien realizó la auditoría médica de la Historia Clínica de la mencionada”*.
27. Posteriormente, se refieren los jueces al derecho a la seguridad social, por lo que citan el artículo 369 de la Constitución, indicando que le corresponde al IESS de manera indelegable la prestación del seguro general obligatorio en todo el territorio ecuatoriano, entre cuyas obligaciones está cubrir la atención prioritaria a personas con enfermedades catastróficas, y señalan que, como es el caso de la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís *“quien dada su condición de vulnerabilidad, la negativa de la compra del medicamento sin tomar en consideración los informes médicos, lo que ciertamente le ha provocado un daño grave.”*
28. Finalmente, los juzgadores citan el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, para señalar que los derechos y garantías son de directa e inmediata aplicación, y en el caso objeto de estudio el derecho a la seguridad social se encuentra inserto en el marco constitucional como un derecho transversal, pues consta como un deber a cumplir primordialmente por el Estado Ecuatoriano, *“consignado en el artículo 3 se cuenta como un derecho al buen vivir, en el Art. 34; y es reconocido además como un derecho de libertad en el Art. 66 Nral. 2”*.
29. Los jueces de la Sala resuelven confirmar la sentencia subida en grado y señalan que la acción de protección es procedente ya que de conformidad con el numeral 1 del artículo 41 de la LOGJCC se ha evidenciado que al emitir el Ministerio de Salud Pública el acto administrativo contenido en el oficio N°. MSP-SNGSP-2014-0766 de 24 de diciembre de 2014, y al no autorizar la compra del medicamento Lapatinib

para ser suministrado a la señora Elizabeth Alexandra Aman Villacís, ha transgredido el derecho a la salud, al buen vivir y a la seguridad social.

30. Analizada la sentencia impugnada, se encuentra que para fundamentar su decisión los jueces de la Sala aplicaron: (i) el artículo 88 de la Constitución que regula la acción de protección; (ii) los artículos 1 y 11 numeral 3 de la Constitución que establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; y el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos; iii) los artículos 32; 35; 48 numeral 7; 66 numeral 2; 369 que se refieren a derechos de los grupos vulnerables; personas con discapacidad; derecho a la vida digna; a la salud y a la seguridad social.
31. En consecuencia, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada fue emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha en el marco de sus competencias y guarda relación con el recurso que conocieron, en observancia de normas constitucionales y legales previas, claras y públicas, que estimó pertinentes para la resolución de la causa, como exige la Constitución, sin que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
32. Adicionalmente, es importante señalar que conforme a lo expuesto en el párrafo 14 *ut supra*, la entidad accionante cuestiona la decisión impugnada por cuanto a su criterio se trataría de un tema de legalidad que debía ser conocido por la justicia contencioso administrativa.
33. Al respecto, es necesario señalar que la sentencia impugnada resolvió la obligación que tienen las autoridades de salud de suministrar un medicamento a una persona con una enfermedad catastrófica, siendo el IESS el órgano encargado de hacerlo. Sostener que dicha petición no podía ser concedida mediante sentencia de acción de protección, conduciría a desconocer el objeto y las reglas de procedimiento de la referida garantía jurisdiccional, a la que se adecuaba la pretensión de la demandante, que era precisamente dirigida a que se declare la vulneración de un derecho fundamental, en su condición de padecer una enfermedad catastrófica.
34. En conclusión, la Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica se haya producido.

Consideraciones adicionales

35. En el presente caso, preocupa a esta Corte que el IESS haya presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamento constitucional alguno, cuestionando las decisiones de los jueces, por una mera inconformidad con las decisiones, tanto de primera como de segunda instancia, en las que se disponía garantizar los derechos a

la salud, entre otros, de una persona con una enfermedad catastrófica, (quien falleció, antes de la sentencia de primera instancia⁵).

- 36.** Con la presentación de la acción objeto de esta sentencia y por las particularidades del presente caso, se evidencia que el IESS desconoce los principios que rigen a la seguridad social y a su obligación de garantizar el derecho a la salud y al ejercicio al derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.
- 37.** Es necesario señalar que es obligación del Estado garantizar el ejercicio del derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, a través del conjunto de instituciones públicas que prestan el servicio de salud y a las que se conoce como “*subsistemas de salud*”, integrada por el MSP, el IESS, el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), el ISSFA y la Red Complementaria de Salud.⁶ La Constitución establece, en su artículo 35, que las personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad “*recibirán atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como en el privado.*”
- 38.** Adicionalmente, es importante precisar que el derecho a la seguridad social, es público y universal, debe atender las necesidades contingentes de la población, a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema de seguridad social debe obedecer los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad, subsidiaridad y aquellos principios que rigen el sistema nacional de inclusión y equidad social, tal como lo ordenan los artículos 367 y 368 de la Constitución de la República del Ecuador.⁷
- 39.** En el presente caso, se observa que el IESS de forma innecesaria continuó el proceso presentando una acción extraordinaria de protección usando el sistema de administración de justicia de forma inoficiosa, en virtud de que la accionante ya había fallecido. En su reciente jurisprudencia este Organismo⁸ enfatiza en la necesidad de movilizar de forma adecuada a todo el aparato jurisdiccional en los casos relacionados al ejercicio de sus competencias, sin considerar los costos implícitos que la administración de justicia conlleva para el Estado.
- 40.** Esta Corte recuerda que el desistimiento para continuar un litigio inoficioso, esto es la interposición de recursos inefectivos en determinadas causas, no debería conllevar responsabilidad administrativa o civil sobre los servidores públicos.

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:

⁵ Certificado de defunción, 2 de abril de 2016 (fojas 8 del cuaderno de segunda instancia)

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 679-18-JP/20, párrafo 59.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 679-18-JP/20, párrafo 73.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 335-16-EP/21, en su párrafo 31.

- i) Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el **N.º 1507-16-EP**.
- ii) En este caso en particular, por los hechos acontecidos, se considera necesario llamar la atención al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por haber presentado una acción extraordinaria de protección sin fundamentos constitucionales y haber pretendido dilatar innecesariamente el proceso al inobservar los principios procesales como el de economía y buena fe procesal, entre otros.
- iii) Esta sentencia deberá ser difundida y publicada por el IESS y entre sus delegaciones provinciales para evitar casos similares.
- iv) Notificar esta decisión y archivar la causa.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.06
09:54:38 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1507-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1802-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASO No. 1802-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N°. 17751-2016-0250. Se concluye que no existió vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7.1 CRE).

I. Antecedentes procesales

1. Rosendo Alcidez López, por sus propios derechos, presentó acción contencioso tributaria de impugnación¹ contra la Resolución N°. SENAE-DNJ-2015-0083-RE emitida el 19 de febrero de 2015 por la Dirección Nacional Jurídico Aduanero del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, "SENAE"). Mediante esta resolución se declaró sin lugar el reclamo administrativo de dejar sin efecto la Rectificación de Tributos N°. DNI-DRI1-RECT-2014-0144, dentro de la importación de mercancías².
2. El 11 de marzo de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil (en adelante, "Tribunal Distrital") resolvió declarar con lugar la demanda presentada por Rosendo Alcidez López, en consecuencia declaró la nulidad de la Resolución N°. SENAE-DNJ-2015-0083-RE³.
3. El 28 de marzo de 2016, el SENAE interpuso recurso de casación en contra de la decisión de 11 de marzo de 2016. El 03 de mayo de 2016, se admitió parcialmente a trámite el recurso interpuesto.

¹ El proceso se sustanció ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil y fue signado con el N°. 09503-2015-00039.

² En la demanda, a fojas 9 del expediente, el actor afirma que el SENAE estableció valores a pagar por la cantidad de USD 29.749,80.

³ El Tribunal Distrital fundamenta su decisión, estableciendo que: "[N]o existe constancia en el proceso de que la Administración Aduanera haya cumplido con todas las condiciones exigidas para la aplicación del tercer método de valoración, lo que significa que no hizo una cabal aplicación del mismo, lo que equivale a decir que no cumplió con la debida motivación que debe reunir todo acto administrativo [...]".

4. El 03 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia⁴, en sentencia de mayoría, resolvió no casar la decisión de 11 de marzo de 2016, por considerar que la sentencia recurrida estuvo debidamente motivada por contener la explicación de los hechos materia de análisis y la subsunción de normas de derecho a los mismos.
5. El 29 de agosto de 2016, el SENA E (en adelante, “**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría de 03 de agosto de 2016 (en adelante, “**sentencia de casación o impugnada**”), emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “**Sala accionada**”). La presente acción fue admitida el 27 de septiembre de 2016.
6. Una vez que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, se sorteó la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez el 12 de noviembre de 2019.
7. El 03 de diciembre de 2020, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días para que se presente el respectivo informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) y el artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador

III. Decisión judicial impugnada

9. Conforme se identifica del segundo acápite del libelo de demanda de la entidad accionante, el objeto de la presente causa recae sobre la sentencia de casación del 03 de agosto de 2016 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Alegaciones de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

⁴ El proceso fue signado con el N°. 17751-2016-0250.

10. La entidad accionante impugna la sentencia, por la supuesta violación de su derecho constitucional al debido proceso en garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (Art. 76.1 CRE), derecho a la defensa (Art. 76.7.a. CRE), motivación (Art. 76.7.1 CRE) y derecho a recurrir (Art. 76.7.m. CRE). Argumentando de la sentencia de casación lo siguiente:
11. Respecto al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad estableció que los jueces accionados *“AL NO CASAR la Sentencia [...] violentaron el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al quebrantar el derecho de la institución del sector público SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR (sic)”*.
12. Sobre el derecho a la defensa, sostiene: *“Cuando el Tribunal de Conjuces NO CASO la sentencia del recurso propuesto por el SENA, examinando sus fundamentos con una escueta motivación, transgrede el artículo 76 numeral 7 letra e de la Constitución de la República, ocasionando la indefensión de la institución pública que lo presento (sic)”*.
13. En lo que respecta a la falta de motivación, la entidad accionante establece que la Sala accionada *“[...] resuelve sobre el asunto llevado a su conocimiento y de manera breve hace un recuento de los hechos del caso, y basa su resolución con una escasa motivación sobre los argumentos que de manera alguna conllevan a inadmitirlo, y de esta manera la Sala intenta sustentar la vulneración de los derechos fundamentales de su fallo.”*
14. En cuanto al derecho a recurrir determina que: *“Basado en las mencionadas disposiciones legales con fecha 28 de marzo del 2016 el [...] Director General, interpuso recurso de casación de la sentencia dictada con fecha 11 de marzo del 2016 a las 10h29, recurso con que el demandado Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, pretende que se corrijan los errores de derecho de fallo recurrido (sic)”*.
15. Por lo expuesto, la entidad accionante solicita que esta Corte, a fin de reparar íntegramente los derechos violentados, admita a trámite la presente acción extraordinaria de protección, y declare que la sentencia dictada el 03 de agosto de 2016 violenta derechos fundamentales, disponiendo que la Corte Nacional proceda a emitir el fallo que en derecho corresponda.

4.2. De la parte accionada

16. El 09 de diciembre de 2020, el Dr. Fernando Antonio Cohn Zurita, en calidad de Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, informó que los jueces que dictaron la decisión impugnada, en la actualidad, no forman parte de la Corte Nacional de Justicia.

V. Análisis constitucional

17. Una vez, analizados los argumentos expuestos por la entidad accionante ha sido posible evidenciar que el argumento principal, a saber, la falta de motivación por parte de la Sala accionada, se alega en virtud de que, en la fase de casación, concretamente en la sentencia impugnada existe una escueta motivación⁵.
18. A este respecto, en atención a las facultades concedidas por la CRE y la LOGJCC, los cargos relativos a la alegada vulneración del derecho constitucional al debido proceso en garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, al derecho a la defensa y al derecho a recurrir, se reconducirán⁶ al análisis de una presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7.1 CRE).

5.1. Derecho al debido proceso en garantía de la motivación (Art. 76.7.1 CRE).

19. La Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal l) establece que:

Art. 76.- 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.

20. La Corte Constitucional en su reciente jurisprudencia, respecto a la motivación determina que:

“Para este Organismo la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en

⁵ Pese a un esfuerzo razonable realizado por esta Corte, los derechos alegados no son completos en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 1967-14-EP/20. Párr. 21.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 687-13-EP/20, párr. 25; Sentencia No. 1362-15-EP/20, párr. 13.2.

la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.⁷”

21. En el presente caso, tal como lo ha señalado la entidad accionante en los párrafos 12 y 13 *supra*, la Sala accionada habría violado sus derechos constitucionales pues, a su juicio, la sentencia impugnada carece de motivación. Por ello, este Organismo procederá a verificar si la sentencia enuncia las normas en las que se funda y si se explica su pertinencia frente a los hechos planteados.
22. Este Organismo, en decisiones previas, ha manifestado que el recurso de casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y formal, siendo indispensable para que el recurso de casación prospere, que esté revestido de condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, tanto en su presentación, tramitación como en la resolución⁸. El prenombrado recurso se encuentra configurado por dos fases procesales: (i) la *fase de admisión* y (ii) la *fase de casación o de fondo*.
23. Respecto a que la decisión impugnada es dictada en *fase de casación o de fondo*⁹, es menester resaltar lo que la Corte Constitucional ha pronunciado respecto de la misma, estableciendo que es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional, y que tiene como objeto de estudio el acto jurisdiccional recurrido, analizando si existen violaciones a la ley sustantiva o procesal, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación.
24. En consecuencia, del análisis del expediente procesal se identifica que el cargo señalado por el SENA en su recurso de casación correspondía a las causales primera¹⁰ y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. El conjuer nacional encargado de la admisión, decidió admitir parcialmente el recurso por el cargo de falta de motivación de la sentencia al amparo de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.
25. En primer lugar, de la lectura de la sentencia impugnada, se observa que la Sala accionada determinó el problema jurídico a resolver, con base en el único cargo de casación que fue admitido, estableciendo que: “2.3.- [...] *examinará si la sentencia sujeta al análisis casacional por el legitimario tiene sustento legal y*

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1728-12-EP/19, párr. 28.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 0838-14-EP/19, párr. 20; Sentencia N°. 1399-15-EP/20, párr. 17.

⁹ Esta fase se encontraba prescrita en el artículo 16 de la Ley de Casación: “[...] Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto. [...]”.

¹⁰ Respecto a la supuesta falta de aplicación de: artículo 76 numerales 1 y 7 de la CRE; artículo 112 literal e) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión; artículo 114 del Reglamento al título facilitación aduanera para el comercio; artículos 274, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil; artículos 25 y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 33 del Reglamento sobre arreglo de procesos y actuaciones judiciales.

para ello es necesario determinar cuáles son los fundamentos que se plantean dentro del recurso: a) ¿En la sentencia de instancia se configura el vicio previsto en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación por supuestamente adolecer de falta de motivación?"; para luego, continuar explicando las implicaciones de la casación en general y específicamente en materia tributaria, para proceder hacer la relación del prenombrado problema jurídico planteado con la Ley de Casación, doctrina y jurisprudencia, determinando que: "3.2.1.- Una vez establecidos los hitos bajo los cuales se produce el vicio [alegado] por la parte recurrente corresponde a continuación realizar el análisis casacional de fondo de la presente causa."

26. Asimismo, en la sentencia de casación impugnada, sobre la supuesta falta de motivación, la Sala accionada procede hacer una revisión de la sentencia recurrida delimitando los elementos fácticos y la *ratio* principal de la decisión, concluyendo que: "3.2.3.- [...] Al haberse planteado en el recurso de casación que la supuesta falta de motivación de la sentencia se produce en el considerando tercero del edicto recurrido, esta Sala observa que el referido considerando contiene la *ratio decidendi* de la sentencia, el cual se fundamenta en el hecho de que, del estudio de la actuación administrativa impugnada se evidencia que ésta (la actuación administrativa) no se encuentra motivada, en tanto que, la consecuencia de ello es que el acto devenga en nulo por disposición constitucional. En este sentido se evidencia que la sentencia recurrida contienen la correspondiente explicación de los hechos materia de análisis y la subsunción de normas de Derecho a los mismos, por lo que sí se encuentra motivada, y por lo tanto la pretensión casacional es improcedente. En este punto es necesario señalar que el hecho que la sentencia sea contraria a los intereses y la opinión del casacionista no implica que el fallo recurrido no se encuentre motivado (sic)".
27. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la Sala accionada efectuó un análisis en derecho propio del recurso de casación y la causal invocada, lo que la llevó a no identificar la supuesta falta de motivación en la que presuntamente habría incurrido el Tribunal Distrital, en consecuencia la decisión judicial materia de la presente acción extraordinaria de protección contiene una estructura que permite evidenciar su motivación, en vista de que guarda 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 aplicables al caso concreto.¹¹
28. Esta Corte considera prudente recordar que no le corresponde pronunciarse respecto a alegaciones de conformidad o inconformidad con lo resuelto, aclarando que la mera inconformidad con las decisiones judiciales no es motivo para la declaración de la violación de derechos constitucionales¹², es decir, que la observancia de la garantía de motivación, o de otra garantía del derecho al debido

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 382-13-EP/20, párr. 23.

¹² De forma similar, esta Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al derecho de tutela judicial efectiva mediante la sentencia N°. 31-14-EP/19, párr. 71.

proceso, en su dimensión constitucional, no le garantiza a la parte obtener una resolución favorable con su pretensión.

29. Por lo expuesto, se deriva que la sentencia de 03 de agosto de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se encuentra adecuadamente motivada.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la ley, resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección N°. 1802-16-EP.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado
digitalmente por
LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.06
09:51:07 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1802-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes seis de julio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.