

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2705-16-EP/21 En el Caso No. 2705-16-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección	3
582-16-EP/21 En el Caso No. 582-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	12
952-16-EP/21 En el Caso No. 952-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	20
159-16-EP/21 En el Caso No. 159-16-EP Declárese la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, así como el principio constitucional	31
85-16-IN/21 En el Caso No. 85-16-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad planteada	46
1759-15-EP/21 En el Caso No. 1759-15-EP Desestímese la presente acción extraordinaria de protección	56
3-16-IS/21 En el Caso No. No. 3-16-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento propuesta por Henning Karl Willibald Weise	66

	Págs.
794-17-EP/21 En el Caso No. 794-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección	77
968-17-EP/21 En el Caso No. 968-17- EP/21 Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección	84
2035-17-EP/21 En el Caso No. 2035- 17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	91
2-21-OP/21 En el Caso No. 2-21-OP Declárese improcedente la objeción de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno	98
472-16-EP/21 En el Caso No. 472-16-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada	123
2694-16-EP/21 En el Caso No. 2694-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por Wagner Mantilla Cortés	141



Sentencia No. 2705-16-EP/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 2705-16-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, la Corte analiza la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Tribunal de la Sala de Casación de la Corte Nacional dentro de la sentencia en la cual se declaró improcedente el recurso de casación, en un proceso penal. Luego del análisis no se identifica tal vulneración.

I. Antecedentes

1. El 23 de enero de 2015, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón La Troncal de la provincia de Cañar dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Luis Cornelio Romero Mogrovejo, como autor del delito de usura tipificado en el artículo 309 del Código Orgánico Integral Penal (COIP); por lo que, dio inicio a la instrucción fiscal.¹
2. El 24 de abril de 2015, el Tribunal Segundo de lo Penal del Cañar, dentro del proceso No. 03281-2014-0808, dictó sentencia y declaró la culpabilidad de Luis Cornelio Romero Mogrovejo, en calidad de autor del delito de usura. Aplicando el principio de favorabilidad le impuso una pena privativa de la libertad de seis meses² y dispuso el pago de daños y perjuicios a favor de la víctima. De la sentencia, el procesado interpuso recurso de apelación.
3. El 29 de julio de 2015, el Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Tribunal de apelación**”), desechó el recurso de apelación interpuesto por el procesado y confirmó la sentencia de instancia. De esta decisión, el procesado presentó recurso de aclaración y ampliación.
4. El 27 de agosto de 2015, la Sala de apelación, mediante auto de fecha 27 de agosto de 2015, negó el pedido de aclaración y ampliación propuesto. Posterior a esta resolución, el procesado Luis Romero presentó recurso de casación.

¹Del sistema SATJE se identifica que “El señor fiscal Dr. Cristian Gálvez Garate Fiscalía en esta Jurisdicción mediante petición de fecha 20 de noviembre del 2014 solicita señale día y hora a efecto de que tenga lugar la audiencia de formulación de cargos e inicio de instrucción fiscal en contra de ROMERO MOGROVEJO LUIS CORNELIO”, audiencia que se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2014.

²Pena que estuvo establecida para este ilícito en el artículo 584 del Código Penal vigente hasta antes del 10 de agosto del año 2014.

5. El 06 de septiembre de 2016, el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de casación**”)³, mediante sentencia, declaró improcedente el recurso de casación planteado con el argumento de que no existió error de derecho en la sentencia aludida. De esta decisión, Luis Romero interpuso recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue negado el 01 de noviembre de 2016.
6. El 01 de diciembre de 2016, Luis Romero, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 06 de septiembre de 2016, dictada por el Tribunal de casación.
7. El 09 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y por sorteo efectuado el 22 de marzo de 2017, su conocimiento correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. Una vez posesionados los nuevos jueces de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa, dispuso correr traslado a las partes y solicitó informe de descargo a la parte accionada, en auto de 11 de marzo de 2021.

II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

10. El accionante alega como vulnerados los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
11. Señala que al momento que inició la instrucción fiscal, la acción penal ya había prescrito, argumento que habría presentado a lo largo del proceso sin que sea considerado por las distintas judicaturas de instancia, apelación y casación; por lo que, considera vulnerado el principio de oportunidad.

³ El proceso fue signado con el No. 17721-2015-1350.

12. Argumenta que existe vulneración al principio de mínima intervención penal *“por el cual los señores fiscales dentro del ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación constitucional de analizar con suma responsabilidad los hechos que llegan a su conocimiento”*.
13. En relación a la seguridad jurídica, señala que *“las pruebas actuadas en el momento procesal oportuno, no fueron valoradas con independencia e imparcialidad, lo que determinó que se emita al margen de la ley una sentencia condenatoria en mi contra (...) ya que no existe constancia probatoria alguna que demuestre que el compareciente me haya dedicado HABITUALMENTE COMO PROFESIÓN Y OFICIO, a realizar préstamos, menos todavía préstamos usurarios”*. Agrega que tampoco se ha probado *“que la accionante hubiera pagado dinero elevado a interés explotando ajena necesidad, ignorancia o inexperiencia”*.
14. Señala que se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia en razón de que, a su criterio, el titular de la acción penal, es decir el fiscal, no probó que *“se hubiere estipulado un interés superior al establecido por el Banco Central”* ni que *“que el recurrente tenga como actividad habitual u oficio el realizar préstamos usurarios”*. Así, señala que a lo largo del proceso penal se *“sustentan sus fallos en una mera presunción, no en pruebas”*. Con lo cual, alega que también se habría vulnerado el principio *in dubio pro reo*.
15. Finalmente, respecto a la motivación, menciona que la *“resolución judicial se sustenta en los mismos argumentos errados que fueron sostenidos tanto”* por el Tribunal de Garantías Penales como por el Tribunal de apelación por lo que realiza una extensa explicación respecto a cómo las decisiones emitidas por estas autoridades carecen de motivación suficiente. Agrega que *“no existe una adecuada motivación que permita encontrar el enlace necesario entre la parte expositiva, motivada y resolutive”*.

3.2 Argumentos de la parte accionada

16. Mediante escrito presentado el 13 de marzo de 2021, el Secretario de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia informa que los jueces que conformaban el tribunal que emitió la decisión impugnada, a la presente fecha, ya no conforman el cuerpo colegiado de la Corte, reemplazados en los diferentes procesos de renovación parcial de Jueces y Conjueces, dispuesto por el Consejo de la Judicatura.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

17. De los argumentos expuestos por el accionante, se evidencia que, si bien hace relación a varios principios del proceso penal como la mínima intervención penal, la presunción de inocencia, *in dubio pro reo* y de oportunidad, estos en realidad se

centran en discutir temas respecto de la valoración de los medios probatorios, pretendiendo que esta Corte actúe como una instancia más del proceso penal. Por lo que, vale precisar que no corresponde a este Organismo Constitucional analizar si existió o no una debida valoración de pruebas pues ello excede su competencia dentro de una acción extraordinaria de protección. Lo relacionado con la debida o indebida valoración de la prueba dentro de un proceso, es facultad de conocimiento, valoración y resolución de los órganos jurisdiccionales ordinarios, no concerniendo a esta Corte Constitucional, por la naturaleza extraordinaria de la acción, pronunciarse en ese sentido.⁴

18. Por otra parte, en relación a la presunta vulneración de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, los cargos presentados no cumplen con la carga de brindar una argumentación clara en la que mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica que desde su contenido permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, por qué el accionante considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente estos derechos.⁵ En consecuencia, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable, esta Corte no cuenta con elementos para efectuar el análisis respecto de los derechos mencionados y limitará su análisis al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

Sobre el debido proceso en la garantía de motivación

19. El accionante, respecto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, precisa que la decisión impugnada no consideró los argumentos vertidos en el recurso de casación sobre falta de motivación y demás errores del proceso que, a su criterio, se ratifican en la decisión que ahora impugna.
20. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa, de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, que en su parte pertinente prescribe: *“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”*.
21. Analizada la sentencia impugnada se identifica que esta inicia por analizar la validez del proceso y señala que:

Examinada la presente causa, se desprende que la formulación de cargos e inicio de la instrucción fiscal realizada en éste proceso, "que da inicio a su procedimiento", fue el 28 de noviembre de 2014, cuando ya se encontraba vigente la nueva normativa penal, esto es el Código Orgánico Integral Penal, por lo que, su trámite está regido a dicho Código,

⁴ Corte Constitucional, sentencia N°. 785-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

promulgado en el suplemento del Registro Oficial N° 180, de 10 de febrero de 2014 y su vigencia fue a partir del 10 de agosto del 2014.

- 22.** Agrega la Sala que la Corte Nacional⁶, en una consulta, resolvió que: "*...Si del resultado de tales actuaciones: 1. Debe iniciarse una indagación o 2: Se decide un procesamiento penal, a partir del 10 de agosto de 2014, han de iniciarse, tramitarse, concluirse tal indagación o el procesamiento según el Código Orgánico Integral Penal. Las investigaciones preprocesales iniciadas por fiscales, con anterioridad al 10 de agosto de 2014, deben ser tramitadas y concluidas según las reglas del Código de Procedimiento Penal⁷. Si del resultado de tales investigaciones se decide un procesamiento penal, este se iniciará, tramitará y concluirá, según las Reglas del Código Orgánico Integral Penal...*".
- 23.** No obstante, añade que, en una sentencia previa⁸, la Corte Nacional estableció que el incumplimiento de lo citado conlleva a una afectación del debido proceso formal, que para que derive en una nulidad, debe ajustarse a los presupuestos determinados en el artículo 652.10 del COIP, esto es: a) influir en la decisión de la causa; y, b) violación al derecho a la defensa. Por lo que, a continuación, realiza un estudio de estos dos supuestos y concluyó, respecto del caso en cuestión, que: a) los momentos procesales tanto del CPP (instrucción fiscal, etapa intermedia, el juicio; y, la etapa de impugnación) como del COIP (instrucción, evaluación y preparatoria de juicio, juicio; e impugnación y recursos) tienen una finalidad similar. Además, el delito materia de la litis se encontraba tipificado y sancionado en el artículo 563 del Código Penal (CP), vigente a la fecha del cometimiento de la infracción, y en el artículo 186 del COIP, "*cumpléndose así con los principios de legalidad y seguridad jurídica, con lo que se determina que la violación de trámite no tuvo incidencia en la decisión adoptada por los juzgadores de instancia, por lo que no ha lugar a la nulidad por este presupuesto*"; y b) *sobre el derecho a la defensa, el Tribunal de casación identificó que el recurrente contó con una defensa técnica a su elección "garantizándose así una de las garantías primordiales previstas en los artículos 75 y 76 de la Constitución"*.
- 24.** De tal manera que el Tribunal determinó que, en el caso examinado, si bien se inobservó el trámite previsto en el COIP para el momento en el que inició el proceso, "*no se menoscabaron e inobservaron las garantías mínimas que reviste al derecho a la defensa, ni tampoco tiene incidencia directa para que pueda afectar la decisión de la causa, por lo que no conlleva a una declaratoria de nulidad*". De este modo, el Tribunal de casación declaró la validez de lo actuado en apelación e instancia y determinó que, "*a fin de no afectar el derecho a la defensa y seguridad*

⁶ Consulta realizada por la Corte Provincial de Justicia de Loja que fue respondida mediante Oficio No. 1678-SG-CNJ de 11 de diciembre de 2015.

[https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/Consulta%20aplicacion%20CPP%20o%20COIP%20\(nov-15\).pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/Consulta%20aplicacion%20CPP%20o%20COIP%20(nov-15).pdf)

⁷ En adelante CPP.

⁸ Caso 1543-2015-Corte Nacional de Justicia, Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito.

jurídica”, correspondía continuar sustanciando la causa acorde con el CPP ya que se presentó el recurso de casación basado en dicho cuerpo legal.

25. Posteriormente, el Tribunal de casación hace un recuento de los argumentos del recurrente (hoy accionante) e identifica que en su recurso alegó lo siguiente: (i) *“indebida aplicación de la ley”* porque se lo condenó por el artículo 309 del COIP y luego en virtud del principio de favorabilidad, se le impuso la pena de seis meses de prisión, de acuerdo con el artículo 584 del CP; (ii) que el Tribunal de apelación realizó un análisis innecesario sobre la prejudicialidad; (iii) que realizó una revaloración de la prueba, de acuerdo al artículo 454 del COIP, cuando lo correcto era seguir empleando las normas del CPP; (iv) que carece de una debida motivación constitucional; y, (v) que se le condena al delito de usura, cuando este es un delito de realización inmediata y el préstamo se realizó en el año 2001.
26. Al respecto, se encuentra que la sentencia analiza cada uno de los cargos planteados. En primer lugar realiza un análisis respecto a la naturaleza y el sujeto pasivo del delito de usura y, a partir de ello, examina el tipo penal establecido tanto en el artículo 309 del COIP⁹ como en los artículos 583 y 584 del CP¹⁰. Con lo cual determina que el ahora accionante, *“en la fundamentación del recurso, únicamente señaló la indebida aplicación de la ley, sin indicar a que norma constitucional o legal se refiere lo cual constituye un error técnico (...) además indicar en que parte del fallo se ha producido el error de derecho y cómo influye dicho error de derecho en la decisión de la causa”*. De este modo, el Tribunal de casación establece que los juzgadores de instancia han analizado los hechos y la prueba actuada en juicio y concluyen que el tipo penal, sí correspondía a los hechos fijados en la sentencia, por lo que determinan que no existe una indebida aplicación del tipo penal de usura.
27. En segundo lugar, respecto a la prejudicialidad alegada por el ahora accionante, el Tribunal de casación indica que *“es correcto el análisis realizado por los jueces de instancia, al rechazar el planteamiento de la defensa del procesado, quien en el recurso de apelación señala equivocadamente que para la iniciación del proceso penal por el delito de usura, se requiere del pronunciamiento previo de un juez civil, lo cual es errado y carece de todo sustento legal (...) ya que este tipo penal no constituye un hecho prejudicial, ni se requiere de un requisito de procedibilidad, para iniciar la acción penal, porque no nos encontramos frente a un impedimento*

⁹ COIP, art. 309.- Usura.- La persona que otorgue un préstamo directa o indirectamente y estipule un interés mayor que el permitido por ley, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Cuando el perjuicio se extienda a más de cinco personas, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. La persona que simule la existencia de un negocio jurídico y oculte un préstamo usurario, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. En estos casos se ordenará la devolución a la víctima de lo hipotecado o prendado y la restitución de todo lo pagado de manera ilegal.

¹⁰ CP, art. 583.- Es usurario el préstamo en el que, directa o indirectamente, se estipula un interés mayor que el permitido por ley, u otras ventajas usurarias. art. 584.- Será reprimido con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de dieciséis a trescientos once dólares de los Estados Unidos de Norte América, el que se dedicare a préstamos usurarios.

superable al ejercido de la acción penal pública, correspondiéndole a la fiscalía iniciar o no el proceso penal cuando establezca indicios suficientes de la existencia de la usura y haya presuntamente identificado al posible responsable”. Con lo cual deja claro que este tipo penal no tenía un requisito previo de procedibilidad para dar inicio a la acción penal.

- 28.** Finalmente, en cuanto al alegato de falta de motivación (iv) de la sentencia de apelación, el Tribunal de casación hace un recuento cronológico de los hechos y las pruebas actuadas y fijadas por la sentencia recurrida para recalcar que la misma se encuentra motivada *“llegando a establecer con certeza la existencia del delito de usura y la responsabilidad del procesado como autor del mismo”*. Además, cita varias sentencias de la Corte Constitucional y, realizando un contraste con la sentencia recurrida, concluye que está debidamente motivada y que cumple con los parámetros establecidos en el artículo 76.7.1) de la Constitución. De modo que, también da contestación a los argumentos expuestos en los puntos (iii) y (v) del párr. 25 supra.
- 29.** Por lo expuesto, esta Corte identifica que la decisión impugnada enuncia las normas en que se funda para resolver; explica la pertinencia de estas al caso concreto y da contestación a los argumentos expuestos por el accionante en su recurso de casación, respetando el derecho del debido proceso en la garantía de motivación. Se recalca que esta Corte, al establecer si una providencia judicial vulneró o no la garantía de la motivación, no le corresponde verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplió con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente.¹¹

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 demanda de acción extraordinaria de protección.
- 2.** Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
- 3.** Notifíquese, publíquese y archívese.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia 363-15-EP/21 párr. 67.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.22
09:30:46 -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 16 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. 2705-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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. 582-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 582-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmite el recurso de casación dentro de un proceso laboral, al observar que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 27 de septiembre de 2012, el señor José Ramón Barrezueta Macías demandó indemnización laboral en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Procuraduría General del Estado; por concepto de pensión jubilar. La Unidad Judicial Laboral de Portoviejo, mediante sentencia de fecha 14 de agosto de 2015, declaró con lugar la demanda y dispuso el pago de: “(...) *en concepto de la transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia la suma de \$100.00 dólares, adicional a la pensión jubilar patronal mensual que percibe. (...), se determina por concepto de la diferencia reclamada en el numeral 1 a partir del mes de enero de 2009, la cantidad de...\$7.200. DECIMO TERCER SUELDO, la cantidad de...\$591.66. CUARTO: Se ordena el pago de Interés legal (...)*”.¹
2. Inconformes con esta decisión, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante auto de fecha 7 de octubre de 2015, rechazó el recurso de apelación y reformó la sentencia en el siguiente sentido: “(...) *corrige el error de cálculo ya que la Juez a quo, debió haber mandado a pagar hasta el momento en el que dictó la sentencia, por lo que se dispone al pago por concepto de transferencia solidaria del 100% de la jubilación patronal que percibía al mes de diciembre del 2008, que según certificación que obra a fs. 1 de autos, es de \$100,00 valor que no supera el salario básico unificado de ese entonces de \$218 para el cálculo de la transferencia solidaria en mención, determinándose para su pago a partir del mes de enero de 2009 hasta agosto del 2015 en que se dictó la sentencia, le corresponde la cantidad de \$8.000,00. (...) la diferencia existente entre el décimo tercer sueldo jubilar percibido por el accionante, a partir de enero 2009 hasta agosto del 2015, esto es la cantidad de \$ 666,66. De conformidad con el inciso*

¹ Este juicio fue signado con el No.13351-2012-0395.

primero Art. 614 del Código de Trabajo, no es procedente el pago del interés legal, por cuanto la transferencia solidaria no está comprendida dentro de los derechos que generan interés”.

3. En contra de esta decisión, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de casación por separado. La respectiva conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia², mediante auto de fecha 12 de enero de 2016, inadmitió ambos recursos.
4. El 3 de febrero de 2016, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante **“la entidad accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación emitido por la respectiva conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante **“auto impugnado”**).
5. Mediante auto de fecha 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión integrada por Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. 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, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
7. 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 a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia de fecha 17 de diciembre de 2020 y ordenó oficiar a las autoridades correspondientes, a fin de que presenten su informe de descargo.

II. Competencia

8. 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 de la Constitución (en adelante **“CRE”**); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante **“LOGJCC”**).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Alegación de la parte accionante

² En la Corte Nacional de Justicia, el proceso fue signado con el No. 17731-2015- 2371.

9. De la revisión de la demanda, la entidad accionante solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y se declare la violación de los siguientes derechos constitucionales: seguridad jurídica (art. 82 CRE), debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE) y, de la motivación (art.76.7.1 CRE).
10. Sobre las presuntas vulneraciones, expone:
- i. Para fundamentar dichas vulneraciones, la entidad accionante afirma que: *“Lo actuado por la Sala al rechazar los recursos de Casación propuestos por el MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS y el señor PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, a través de su DELEGADO REGIONAL DE MANABÍ, carece de motivación y no analiza in extenso, como debía hacérselo (...)”* (Énfasis en el original).
 - ii. La entidad accionante manifiesta que: *“En el caso que nos ocupa, los presupuestos constitucionales NO SE CUMPLIERON, pues se ha afectado al Estado violentando sus derechos constitucionales, valga la redundancia, al rechazarse tanto el recurso de Casación propuesto oportuna, legal y debidamente por el MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, cuanto el interpuesto por la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO”* (Énfasis en el original).
 - iii. Asimismo, transcribe el artículo 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2. De los accionados

Pronunciamiento de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

11. El 22 de diciembre de 2020, la conjuenza María Consuelo Heredia Yerovi de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe motivado; en el cual expone que no existió vulneración al debido proceso puesto que: *“(...) al no haber cumplido con dichos requisitos de fondo y forma para la admisibilidad, que son requisitos previos sine qua non, mal podía remitirse el expediente para ser conocido el recurso por un Tribunal de Jueces Nacionales únicos que pueden tratar los problemas jurídicos planteados en su impugnación (...)”*.
12. Respecto de la seguridad jurídica, la jueza manifestó que: *“Los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación establecen que en un primer paso el órgano judicial respectivo debe analizar, una vez presentado el recurso, si la demanda contentiva del mismo cumple con los requisitos señalados por la norma, esto es la determinación de la sentencia de la que se recurre, la individualización de las normas que se consideran infringidas, las causales en que se funda su recurso y*

los fundamentos en los que apoya el mismo, más tarde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 ibídem, la Sala de Conjuces de la Corte Nacional, examinará si el recurso de casación ha sido concedido de forma correcta y de cumplir con los requisitos referidos se lo admitirá a trámite, caso contrario se lo rechazará''.

13. Por lo que, la conjuenza concluye que no existe vulneración alguna en el auto impugnado, ya que se ha observado la ley y la Constitución; emitiendo un auto dentro de sus competencias en la fase de admisión del recurso de casación.
14. Por otra parte, el 23 de diciembre de 2020, María Alexandra López Peñafiel, Jueza de Primer Nivel, en la Unidad Judicial Laboral del cantón Portoviejo también presentó un informe en el que realizó un detalle del proceso que tuvo lugar y señaló domicilio para notificaciones.

IV. Análisis del caso

15. La entidad accionante ha alegado la vulneración de varios derechos constitucionales; sin embargo, de la revisión de la demanda se desprende que tanto el derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como la seguridad jurídica carecen de argumentación; por lo que esta Corte, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable, no posee los elementos necesarios para poder analizar estos derechos.³
16. Por lo expuesto anteriormente, se procede a analizar únicamente el cargo respecto de la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en contra del auto impugnado.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas

17. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

18. La entidad accionante manifestó que: *“la Sala al rechazar los recursos de Casación propuestos por el MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS y el señor PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, a través de su*

³ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No.1967-14-EP, párr. 21.

DELEGADO REGIONAL DE MANABÍ, carece de motivación y no analiza in extenso, como debía hacérselo (...)’.

19. Al respecto, cabe señalar que, para esta Corte, 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 decisiones las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁴.
20. Por lo que, para corroborar la posible vulneración a la garantía de la motivación, corresponde entre otros; verificar si el auto impugnado enuncia las normas y/o principios jurídicos en los que se funda y si explica la pertinencia de su aplicación respecto del caso concreto, esto es, los recursos de casación interpuestos.
21. De la revisión de la decisión judicial impugnada, esta Corte observa que la conjueza principalmente narró los antecedentes de los recursos de casación planteados tanto por la entidad accionante como por la Procuraduría General del Estado; así como los argumentos contenidos en ambos recursos. También verificó el término para presentar dicho recurso y la legitimación de su interposición, al amparo de los artículos 2 y 4 de la Ley de Casación. Posteriormente se refirió al cargo expuesto por la entidad accionante, el cual fue propuesto al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.
22. La conjueza señaló que a pesar de que la entidad accionante mencionó la aplicación indebida del Decreto ejecutivo 225 de 18 de enero de 2010, dicha *“argumentación que no sirve para estructurar la causal primera alegada en la que estaba obligado a señalar cómo es que una determinada norma fue aplicada al caso que no le corresponde debiendo señalar la que debía aplicarse en su lugar para luego desarrollar su fundamentación e indicar cómo es que esta trasgresión fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia”*. Posteriormente hace énfasis en los límites del recurso de la casación y la carga de la argumentación que debe existir al interponer dicho recurso para que sea admitido. Finalmente, concluyó que, al no existir una suficiente argumentación, se inadmite dicho recurso.
23. En relación al recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, la conjueza, luego de enunciar las normas que regulan el recurso de casación, señaló *“Todo lo expuesto ha determinado que el recurrente no de cumplimiento con lo que establece el Art. 6 numeral 4 de la Ley de la materia referente a los fundamentos en que se apoya el recurso ya que en su escrito de*

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1728-12-EP/19, párr.28.

interposición del recurso extraordinario de casación, no existe una debida fundamentación consistente en: "..., los argumentos pertinentes a la materia de la alegación expuestos de manera adecuada como para sostener la existencia de una infracción o los cargos contra la sentencia recurrida". (Juicio No. 293-04, Primera Sala Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia.), procediendo al amparo de una argumentación propia del recurso de casación, en base a la causal esgrimida, a justificar ante el Tribunal, los cargos alegados sobre determinadas normas en la sentencia recurrida estableciendo por qué se debió aplicar la disposición que se acusa no se aplicó , o por qué no debió aplicarse aquella que se hizo y cuál era la que debió aplicarse, o señalar cuál era la interpretación que debió haber dado el juzgador en vez de la realizada, para así demostrar en la fundamentación de su recurso, en base a un análisis lógico jurídico, cómo se dio la violación en la sentencia recurrida, situaciones todas éstas que no acontece en el recurso de casación presentado”.

24. De lo transcrito y verificado en el auto impugnado, se comprueba que la conjuenza enunció las normas de la ley de casación, jurisprudencia y doctrina en que fundó su decisión y explicó la pertinencia de su aplicación para dictar auto de inadmisión respecto a los recursos de casación presentados tanto por la entidad accionante como por la Procuraduría General del Estado. Cabe hacer énfasis en que al analizar la motivación de un acto jurisdiccional no le corresponde a esta Corte determinar lo correcto o incorrecto de la decisión, sino que a través de la acción extraordinaria de protección se debe verificar si las decisiones impugnadas cumplen con los estándares mínimos de motivación previstos en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
25. En consecuencia, se observa que el auto impugnado cumple con los requisitos mínimos de motivación establecidos en la Constitución, por lo que, no se observa la vulneración al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas.

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. 582-16-EP**.
- b. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
- c. Notifíquese, publíquese y archívese

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.22
09:28:47 -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 16 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. 0582-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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. 952-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 952-16-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 Sonia Greta Quimi Cañarte 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°. 17751-2014-0607. Se concluye que no existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. Sonia Greta Quimi Cañarte, por sus propios derechos, presentó acción contenciosa tributaria de impugnación¹ contra la Resolución N°. SENAE-DNJ-2013-0309-RE emitida, el 27 de noviembre de 2013, 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 las Rectificaciones de Tributos N°. DNI-DRI1-RECT-2013-0187, DNI-DRI1-RECT-2013-0151, DNI-DRI1-RECT-2013-0168 y DNI-DRI1-RECT-2013-0194, por concepto de importación de mercancías consistentes en discos compactos (CD) en blanco. La cuantía fue fijada en USD 272.954,00.
2. El 05 de noviembre de 2014, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil (en adelante, "Tribunal Distrital") en voto de mayoría resolvió declarar con lugar la demanda presentada por Sonia Greta Quimi Cañarte, por considerar que probó el precio de la transacción de la mercadería importada, adjuntando abundante documentación, y que por el contrario, el SENAE no probó elementos adicionales a los precios comparativos que permitirían desconocer el valor de transacción².

¹ El proceso se sustanció ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil y fue signado con el N°. 09501-2013-0132.

² Incumpliendo, según el Tribunal Distrital, con lo que determinaba el artículo 259 del antiguo Código Orgánico Tributario, "[...] Respecto de los impugnados, corresponderá a la administración la prueba de los hechos y actos del contribuyente, de los que concluya la existencia de la obligación tributaria y su cuantía".

3. El 24 de junio de 2014, el SENA E interpuso recurso de casación en contra de la decisión de mayoría de 05 de noviembre de 2014. El 29 de junio de 2015, se admitió a trámite el recurso interpuesto³.
4. El 12 de abril de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de mayoría, resolvió casar⁴ la decisión de mayoría de 05 de noviembre de 2014, ya que consideró se produjo la falta de aplicación de las normas contenidas en los artículos 16 y 25 de la Decisión N°. 571 de la CAN; letras a) y l) del artículo 49, numeral 1 letras a) y b) del artículo 51 y numeral 1 del artículo 62 del Reglamento Comunitario a la Decisión 571 de la CAN contenida en la Resolución 846 de la SEGCAN; y el artículo 17 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración de la OMC).
5. El 15 de abril de 2016, Sonia Greta Quimi Cañarte solicitó la ampliación y aclaración de la sentencia de mayoría de 12 de abril de 2016.
6. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 27 de abril de 2016, rechazó la solicitud de ampliación y aclaración, estableciendo que la sentencia de mayoría de 12 de abril de 2016, no adolecía de falta de claridad y resolvió el punto central de la Litis sin omisión alguna.
7. El 09 de mayo de 2016, Sonia Greta Quimi Cañarte (en adelante, “**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría de 12 de abril de 2016 (en adelante, “**sentencia de casación**”) y del auto de 27 de abril de 2016 (en adelante, “**auto impugnado**”), emitidos por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (en adelante, “**Sala accionada**”). La presente acción fue admitida el 21 de junio de 2016.
8. 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.
9. El 25 de febrero de 2021, 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

10. 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

³ A excepción del cargo por falta de aplicación del Art. 17, inciso segundo de la Decisión 571 de la CAN. El expediente de casación fue signado con el N°. 17751-2014-0607.

⁴ En consecuencia, declaró la validez de la Resolución N°. SENA E-DNJ-2013-0309-RE.

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

11. Conforme se identifica del primer acápite del libelo de demanda de la accionante, el objeto de la presente causa recae sobre la sentencia de casación del 12 de abril de 2016 y el auto de 27 de abril de 2016, dictados por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

IV. Alegaciones de los sujetos procesales

De la parte accionante

12. La accionante impugna la sentencia y el auto de aclaración y ampliación, por la supuesta violación de sus derechos constitucionales de tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE), seguridad jurídica (Art. 82 CRE) y debido proceso en garantía del derecho de la defensa (Art. 76.7.a. CRE) y motivación (Art. 76.7.1 CRE). Argumentando de la sentencia de casación lo siguiente:
13. Respecto a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, estableció que la Sala accionada lo que hizo “[...] *es subvalorar la prueba, de lo cual se encontraban impedidos de hacerlo, pues al establecer una supuesta indebida de aplicación de la norma, indirectamente desechó todas las pruebas valoradas por el tribunal de origen, rompiendo todo esquema de valoración de prueba del inferior, así como atentar contra la naturaleza extraordinaria del Recurso de Casación, lo que deriva en la evidente vulneración a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.*”
14. Sobre el debido proceso en garantía del derecho de la defensa, sostiene: “*Se nos ha negado el derecho a una legítima defensa desde la etapa administrativa [...] por cuanto se hizo caso omiso a toda la documentación presentada, [la Sala accionada] no se pronuncia al respecto, quedando la indefensión claramente expuesta.*” Además, determina que la Sala accionada “[...] *en abuso a sus facultades [realizó] una especie de valoración de la prueba y apreciación subjetiva lo que ocasionó la vulneración de nuestros derechos constitucionales.*”
15. En lo que respecta al debido proceso en garantía de la motivación, determina que la Sala accionada “[...] *Tan solo se pronunció sobre la valoración de la norma sin colegir la prueba expuesta en juicio, limitándose a indicar que por parte del Tribunal de origen existe una falta de aplicación debida de normas legales, sin contemplar que la aplicación de las normas se la realiza en base a antecedentes de hecho [...]*”. Además, determina que la Sala accionada “[...] *únicamente debía analizar si la actuación del tribunal ad quo cumplió con una correcta aplicación de*

las normas procesales para la valoración de la prueba, mas no le competía [...]realizar una nueva valoración de la prueba a nivel técnico, prueba que fue desechada sin mayor examinación. Esto prueba la falta de motivación del fallo, el cual rompe todo precepto y esencia de lo extraordinario del Recurso de Casación."

16. En cuanto a la impugnación alegada del auto de casación, por la supuesta violación de los derechos descritos *ut supra*, el accionante no realiza argumentación alguna.
17. Por lo expuesto, la accionante solicita que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección y que ordene la reparación integral del daño causado a la accionante, declarando la nulidad e invalidez, tanto del Recurso de Casación, como de la Resolución No. SENAE-DNJ-2013-0309-RE, ratificando el fallo del Tribunal Distrital.

De la parte accionada

18. El 02 de marzo de 2021, el Dr. Gustavo Adolfo Durango Vela, 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, sin embargo, realizó un breve informe sobre su contenido, concluyendo que la Sala accionada, “[...]ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual la Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron [...]”.

V. Análisis constitucional

19. Como lo ha determinado este Organismo en sentencias previas, 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.⁵
20. En este sentido, la Corte además analiza que, pese a que la accionante ha hecho referencia a la violación de varios derechos constitucionales en el auto de 27 de abril de 2016, luego de haberse efectuado un importante y razonable esfuerzo, este Organismo advierte que de los argumentos expuestos por la accionante, no ha sido posible colegir una base fáctica y una justificación jurídica que permita sostener la tesis de la vulneración de los derechos constitucionales producto de dicho auto, por lo cual centrará su análisis en la sentencia impugnada.
21. Asimismo, una vez, analizados los argumentos expuestos por la accionante ha sido posible evidenciar que los mismos comparten un mismo cargo, a saber, la extralimitación de competencias por parte de la Sala accionada en la sentencia

⁵ Corte Constitucional. Sentencia N°. 1967-14-EP/20, párr.16.

impugnada, toda vez que, a su juicio, los jueces nacionales habrían realizado valoración de la prueba e indirectamente habrían desechado todas las pruebas valoradas por el Tribunal Distrital.

22. Por lo expuesto, el análisis se reconducirá de la alegada vulneración de los derechos constitucionales de la tutela judicial efectiva y debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la defensa, y se pasa a analizar una presunta violación de los derechos a la seguridad jurídica y motivación (Arts. 82 y 76 numeral 7 literal I CRE) en la sentencia de casación.

Derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE)

23. La Constitución de la República en su artículo 82 establece que:

Art. 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 virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas⁶.
25. Es así que dicho derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al ciudadano de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
26. La Corte Constitucional en su reciente jurisprudencia, respecto a la seguridad jurídica determina que:

“La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.”⁷

27. En el presente caso, la accionante ha manifestado que se viola sus derechos constitucionales puesto que la Sala accionada habría extralimitado sus competencias al resolver casar la sentencia, pues a su juicio, realizó valoración de la prueba e indirectamente habría desechado todas las pruebas valoradas por el Tribunal Distrital. Por ello, este Organismo procederá a verificar si existió una inobservancia a las normas vigentes a la época del proceso, que hubiere acarreado una afectación al derecho a la seguridad jurídica, por parte de la Sala accionada.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia N°. 2152-11-EP/19, párr. 22; Sentencia N°. 1249-12-EP/19, párr. 21.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N°. 2034-13-EP/19, párr. 22.

28. 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, esté revestido de condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, tanto en su presentación, tramitación como en la resolución.⁸ El prenombrado recurso se encuentra configurado por dos fases procesales: (i) la *fase de admisión* y (ii) la *fase de casación o de fondo*.
29. 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 señalado 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.
30. En consecuencia, del análisis del expediente procesal se identifica que el cargo señalado por el SENA en su recurso de casación correspondía a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, respecto a la supuesta falta de aplicación de los: artículos 144 y 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión; artículos 16, 17 segundo inciso y 25 de la Decisión N°. 571 de la CAN; artículos 49 literales a) y l), 51 numeral 1 literales a) y b) y 62 numeral 1 del Reglamento Comunitario a la Decisión N°. 571 de la CAN contenida en la Resolución 846 de la SEGCAN; y, artículo 17 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración de la OMC), y respecto a la supuesta aplicación indebida del artículo 259 del Código Tributario¹⁰.
31. En primer lugar, de la lectura de la sentencia impugnada, se observa que la Sala accionada delimitó los elementos fácticos sobre los cuales se pronunció: *“Ahora bien, conforme se aseveró en el numeral 5.2 de la presente sentencia, es necesario delimitar los hechos establecidos como probados en la resolución judicial recurrida para verificar si sobre ellos era pertinente la aplicación de las normas denunciadas como no aplicadas”*, asegurándose además de establecer cuál es el punto esencial sobre el que centró su estudio; así lo señaló en la sentencia impugnada: *“En el presente caso, el punto esencial que debe resolver esta Sala Especializada, es si la sentencia aplicó o no la normativa tributaria detallada en el considerando 5.6 de presente fallo (sic)”*.

⁸ Corte Constitucional. 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 La Sala de Admisiones de la Corte Nacional admitió el recurso de casación por la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casaciones, por infracción de las normas descritas a excepción del cargo por falta de aplicación del inciso segundo del Art. 17 de la Decisión 571 de la CAN.

32. Respecto de esta normativa, en la sentencia de casación impugnada se advierte el siguiente pronunciamiento de la Sala accionada:

- Sobre la falta de aplicación de los artículos 144 y 145 del Código Orgánico de la Producción, la Sala accionada concluye que: *“5.5.1 [...] el Tribunal de instancia en ningún momento ha desconocido la facultada de la Administración Aduanera de realizar el control aduanero y la verificación posterior de las mercancías [...] en consecuencia, resulta improcedente el alegar como no aplicados los arts. 144 y 145 del COPCI, pues no se subsumen a la controversia y que tampoco han sido motivo de discusión por parte del Tribunal juzgador.”*
- En lo que respecta a la falta de aplicación de los artículos 16 y 25 de la Decisión N°. 571 de la CAN; artículos 49 literales a) y l), 51 numeral 1 literales a) y b) y 62 numeral 1 del Reglamento Comunitario a la Decisión N°. 571 de la CAN contenida en la Resolución 846 de la SEGCAN; y, artículo 17 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración de la OMC), la Sala accionada centró su análisis en la argumentación efectuada por el Tribunal Distrital, llegando a la conclusión de que: *“5.6.3 [...] se advierte que el Tribunal juzgador a pesar de haber aplicado la normativa tributaria pertinente, no aplicó las normas de derecho que el recurrente dice han sido infringidas en la sentencia y que necesariamente debían ser consideradas en la decisión, pues de haberlo hecho, el resultado de la sentencia hubiera sido distinto. [...]consecuentemente el Tribunal de instancia no aplicó en la sentencia recurrida las normas [alegadas]. [...] Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada determina que en la especie sí se configuran los vicios alegados y por tanto la causal invocada por la recurrente.”*
- En cuanto a la aplicación indebida del artículo 259 del Código Tributario, la Sala accionada observa que: *“5.7 [...] lo que la recurrente pretende con su alegación, es que se vuelvan a analizar los elementos probatorios que ya fueron considerados por la Sala de instancia, lo que no es posible al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación; por tanto, no se configura el vicio ni la causal invocada.”*

33. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la Sala accionada se limitó a efectuar un análisis en derecho propio del recurso de casación y la causal invocada, es decir, analizando si existieron errores de derecho en los que habría incurrido el Tribunal Distrital, sin que haya realizado una valoración probatoria o de los hechos. Mas bien, los jueces nacionales delimitaron su análisis y refirieron de forma expresa lo actuado en la instancia inferior al momento de resolver, como se desprende de los textos transcritos en párrafos 31 y 32 *supra*; por tanto, no se

observa que la Sala accionada se haya extralimitado, en los términos alegados por la accionante señalados en el párrafo 27 *supra*.

34. Por lo expuesto, se comprueba que la Sala accionada aplicó normas jurídicas previas, claras y públicas previstas en el ordenamiento jurídico, sin que se haya configurado una violación del derecho a la seguridad jurídica.

Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76 numeral 7 literal I)

35. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I) establece que 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. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“los supuestos que componen este derecho, entre otros, son: i) enunciación de normativa o principios; ii) explicación de su pertinencia entre normas y relación con los hechos”*.¹¹
36. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales.¹²
37. En el caso objeto de análisis observamos que los argumentos señalados por la accionante respecto de la vulneración de este derecho, se orientan a cuestionar que los jueces en su fallo no consideraron toda la documentación presentada, y que no se habrían pronunciado sobre todos los puntos alegados. Al respecto corresponde analizar si existió una vulneración del derecho a la motivación.
38. De la revisión del fallo impugnado se observa que en el punto 5.6.2 se señala la facultad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, como órgano administrativo tributario entre la que se encuentra la posibilidad de verificación y rectificación de las declaraciones aduaneras, a continuación los jueces delimitaron los hechos establecidos como probados en la resolución judicial recurrida, para verificar si sobre ellos era pertinente la aplicación de las normas denunciadas como no aplicadas y se pronunciaron de forma pormenorizada respecto de la documentación presentada en el proceso.¹³

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1795-13-EP/20, párrafo 13.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 280-13-EP/19, párrafo 27.

¹³ 5.6.2 *“...no existe duda sobre el hecho de que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, como órgano administrativo tributario tiene dentro de sus facultades la posibilidad de verificación y rectificación de las declaraciones aduaneras, (...) Ahora bien, conforme se aseveró en el numeral 5.2 de la presente sentencia, es necesario delimitar los hechos establecidos como probados en la resolución judicial recurrida, (...) toda la documentación presentada por el importador en sede administrativa así como la presentada en este expediente, confirman y dan credibilidad al argumento principal de la demanda en cuanto al valor real de las mercaderías importadas sumado a la deficiente motivación de la administración al no justificar debidamente porque se descartó el primer método de valoración, sin hacer un análisis debido o indicar las razones por las cuales dicha argumentación es rechazada; que el*

- 39.** Adicionalmente, en el punto 5.6.3 de la sentencia de casación se verifica que los jueces realizan un pronunciamiento detallado de lo resuelto por el tribunal de instancia haciendo referencia a la documentación que obra del proceso y explicando los motivos por los cuales la administración tributaria habría justificado el método de valoración, ante lo cual sobre los hechos probados y conforme a las pruebas presentadas por la actora, el Tribunal a quo habría decidido con base en los mismos; por lo que, la Sala Especializada concluye que la pretensión de la recurrente, es que se vuelvan a analizar los elementos probatorios, los que ya fueron considerados por el tribunal de instancia, lo que no es posible al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación; por tanto, no se configura el vicio ni la causal invocada.¹⁴
- 40.** Por lo expuesto, se observa que los jueces en atención a sus facultades constitucionales y legales conocieron el recurso de casación puesto a su conocimiento. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha señalado que se debe tener en cuenta que la garantía de la motivación exige que los órganos del poder público ofrezcan una motivación suficiente de sus decisiones, independientemente de si el contenido de dicha motivación es o no correcto.¹⁵ Así, en el presente caso se observa que la accionante no cuestiona la suficiencia de la motivación, es decir, el incumplimiento de los criterios argumentativos mínimos establecidos en el Art. 76.7.1 de la Constitución, sino su corrección, por lo que pretensión de la accionante iría más allá del alcance de la garantía de la motivación.
- 41.** Por lo tanto, se establece la improcedencia de todas las alegaciones de la accionante sobre la vulneración de la garantía de la motivación. La Corte verifica de la revisión

reproche de la administración más bien se centra en indicar que al no presentarse un desglose de la cuenta bancos no se permite verificar o descartar la existencia de pagos adicionales a los realizados; que las Normas Andinas facultan descartar los métodos de valoración, siempre que exista fundamento para ello; que el importador ha probado el precio de la transacción de la mercadería importada adjuntando abundante documentación, sin que exista por parte de la Administración Aduanera elementos adicionales a los precios comparativos que permitan desconocer el valor de transacción; que la parte actora ha probado que el valor realmente pagado de la transacción de la mercadería importada, es el que fue declarado por el importador, por lo que no cabe desconocerlo ni ajustarlo, pues la Administración Aduanera no ha aportado elementos de convicción que contraríen las conclusiones mencionadas”.

¹⁴ 5.6.3 “... la administración tributaria aduanera tiene motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado o de los datos o documentos presentados como prueba de esa declaración, está facultada para solicitar a los importadores explicaciones escritas, documentos y pruebas complementarios, que demuestren que el valor declarado representa la cantidad total realmente pagada o por pagar por las mercancías importadas. (...) al existir una discrepancia entre el precio declarado en los documentos de importación y el precio real, (...) la SENAE ha procedido a descartar los primeros métodos de determinación de mercancías, y a realizar la valoración de los productos declarados aplicando el tercer y sexto método. (...) el tema sobre el cual se controvierte es si la Administración Tributaria justificó debidamente el por qué se descartó el primer método de valoración, ante lo cual sobre los hechos probados y conforme a las pruebas presentadas por el actor, el Tribunal a quo decidió en base a los mismos; por tal motivo, esta Sala Especializada observa que lo que la recurrente pretende con su alegación, es que se vuelvan a analizar los elementos probatorios que ya fueron considerados por la Sala de instancia, lo que no es posible al amparo de la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación; por tanto, no se configura el vicio ni la causal invocada”.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1853-16-EP, párrafo 18.

del expediente que la sentencia impugnada, cumple con los parámetros mínimos de motivación establecidos por este Organismo¹⁶. En otras palabras, la decisión enuncia las normas y principios jurídicos en que se funda y explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho para tomar la decisión.

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°. **0952-16-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: 2021.06.22 09:27:56 -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 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

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

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nos. 028-13-EP/19 y 1855-12-EP/19

CASO Nro. 0952-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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. 159-16-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 159-16-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 la Corte concluye que el auto de inadmisión de casación dictado por la conjueza de la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en el acceso a la justicia y el principio constitucional consistente en que “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”, debido a que se inadmitió el recurso por no haberse utilizado la frase “a ruego” del recurrente en el memorial del recurso de casación.

I. Antecedentes Procesales

1. El 13 de septiembre de 2010, el señor Roberto Franklin Molina Caicedo presentó demanda de juicio colusorio¹ en contra de los señores Oswaldo Bernardino Muñoz Mora, Antonio Bastantes Alvarado y Ángel Ovidio Sánchez. El conocimiento de dicha causa² recayó en el Juzgado Sexto de lo Civil de los Ríos con sede en

¹ Dicho proceso tiene como antecedente el juicio ordinario de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, iniciado el 29 de noviembre de 2007, por Oswaldo Bernardino Muñoz Mora, patrocinado por el abogado Antonio Bastantes Alvarado y Ángel Ovidio Sánchez en contra de Roberto Franklin Molina Caicedo, Sergio Rómulo Coello León y Ángel Ovidio Sánchez Carrera. El proceso fue signado con el No. 2007- 0191, y su competencia radicó en el Juez Segundo de lo Civil de Los Ríos. Mediante sentencia de fecha 23 de enero del 2009, el Juez Segundo de lo Civil de Los Ríos en el cantón Babahoyo, aceptó la demanda presentada y concedió el derecho de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a favor de Oswaldo Bernardino Muñoz Mora sobre el inmueble objeto de la controversia.

² En dicho proceso el accionante alegaba que “*los señores Oswaldo Bernardino Muñoz y abogado Antonio Besantes Alvarado, en la demanda Ordinario 2007-0191 que tramitaron en el Segundo de lo Civil de Los Ríos (sic), cometieron delitos de perjurio al declarar bajo juramento desconocer los domicilios de los demandados (...) y que ellos conocían que en la fecha de presentación de esta improcedente demanda el compareciente Roberto Franklin Molina Caicedo, estaba en los EE.UU. (...) h) Que los señores Oswaldo Bernardino Muñoz y Abogado Antonio Besantes Alvarado, luego que obtuvieron la sentencia de prescripción (...) plantearon Juicio por DESPOJO VIOLENTO contra los señores Jimmy Calderón o Olga Procel, personas que viven en el interior del solar de mi propiedad, proceso que recayó la competencia en el Juzgado Sexto de lo Civil de Los Ríos con el No. 2009-249 y que luego (...) el Juez Sexto de lo Civil de Los Ríos sentenció declarando sin lugar la demandada propuesta por OSWALDO BENARDINO MUÑOZ MORA, por falta de prueba. Los colusores en forma inmediata presentaron demanda de ACCIÓN DE PROTECCIÓN EXTRAORDINARIA a la sentencia que le negaron el Despojo violento en mi propiedad y LA SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, con fecha Quito D.M., 10 de marzo del 2010, le niega esta acción, inadmitiendo la acción por improcedente*”. (sic)

Babahoyo y fue signada con el No. 12306-2010-0238. Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2012, se resolvió declarar sin lugar la demanda.

2. Inconforme con la decisión, el señor Roberto Franklin Molina Caicedo interpuso recurso de apelación³. Mediante sentencia de fecha 31 de octubre de 2014, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos resolvió desestimar dicho recurso y ratificar la sentencia subida en grado⁴.
3. El señor Roberto Franklin Molina Caicedo interpuso, a través de su abogado defensor Oswaldo Aviléz Mendoza, el recurso extraordinario de casación⁵ contra dicho fallo, el mismo que fue inadmitido por parte de la conjuenza Rosa Beatriz Suárez Armijos de la Sala de Conjuenes de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (“la Sala”) ⁶, mediante auto de 26 de octubre de 2015, el cual señaló que *“si bien en el encabezado del libelo consta que comparece Roberto Franklin Molina Caicedo, sin embargo, solo lo suscribe el Abogado Oswaldo Avilés Mendoza, en calidad de defensor, quien no es sujeto de agravio con la sentencia del caso (...) No habiendo comparecido a la presente demanda el legitimado activo en el proceso concluido, dicha falencia conduce a determinar la improcedencia del recurso (...) pues el suscriptor del recurso no emplea el término “a ruego”, por lo que se estima incumplido el requisito de legitimidad”*⁷.
4. El 30 de octubre de 2015, el señor Roberto Franklin Molina Caicedo, a través de su abogado defensor Oswaldo Aviléz Mendoza, solicitó la revocatoria de dicha resolución, así como, la continuación del trámite del recurso de casación interpuesto⁸. El 28 de diciembre de 2015, la conjuenza Rosa Beatriz Suárez Armijos resolvió negar dicha solicitud⁹.

³ En segunda instancia la causa fue identificada con el No. 12103-2013-0242.

⁴ Dicho órgano jurisdiccional fundamentó su decisión en que *“mal podría hablarse de colusión, pero sí de una probable tentativa de aquella; TENTATIVA que no está considerada en la ley como forma de dejar sin efecto los actos porque NO LLEGARON A PERFECCIONARSE; lo que en esencia equivale a decir, QUE NO HA EXISTIDO LA COLUSIÓN. - DE HECHO, ESTA SALA ASÍ LO CONSIDERA, QUE ESA SENTENCIA dentro del juicio de prescripción adquisitiva de dominio, por contener errores de hecho, SERÁ INEJECUTABLE. (...) Entonces, si no se ha podido determinar fehacientemente que los accionados cometieron el delito y acto civil a ellos imputado, siguen manteniendo incólume su estado de inocencia, conforme al principio tal reconocido en la convencionalidad como en el numeral 2 del Art. 76 de la Constitución de la República.”*

⁵ Expediente de segunda instancia. Fojas 84-89. De forma posterior, consta escrito de fecha 24 de abril de 2015, suscrito por Roberto Franklin Molina Caicedo, conjuntamente con su abogado defensor Oswaldo Aviléz Mendoza mediante el cual impulsando el proceso.

⁶ El recurso de casación interpuesto fue signado con el número de causa 17711-2014-0860.

⁷ Expediente de casación. Foja 23.

⁸ Entre los fundamentos para dicha solicitud el señor Roberto Franklin Molina Caicedo, a través de su abogado defensor, señaló que *“1.- Con fecha martes seis de septiembre del año dos mil once, (...) mediante escrito presentado en el Juzgado Sexto de lo Civil de Los ríos en Babahoyo, autoricé mi defensa a los señores Abogados Oswaldo Aviléz Mendoza, Mariajose Avilés Mendoza y Marcos León León, profesionales que están encargado (sic) para presentar los escritos y recursos necesarios en este trámite. Con esta autorización por escrito y aceptada por los jueces los profesionales mencionados han continuado mi defensa, presentado con su firma y rúbrica los escritos y memoriales necesario (sic) para*

5. El 08 de enero de 2016, el señor Roberto Franklin Molina Caicedo (“el accionante”) propuso acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 26 de octubre de 2015, emitido por la conjueza Rosa Beatriz Suárez Armijos de la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador.
6. Mediante auto de fecha 05 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los ex jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y el 05 de enero de 2017 fue sorteado a la ex jueza constitucional Pamela Martínez.
7. El 22 de febrero de 2018 se llevó la audiencia pública dispuesta mediante providencia del 15 de febrero del mismo año¹⁰.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de este organismo 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 mediante auto de fecha 04 de marzo de 2021 y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial correspondiente.

II. Competencia

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

el trámite conforme lo dispone el Art. 40 del Código de Procedimiento Civil. 2.- El Art. 45 numeral 7 del mencionado Código ordena, que es obligación de los procuradores ... 7) Interponer oportunamente los recursos que la ley permita. 3. (...) que ninguna autoridad podrá exigir formalidades no establecidas (sic) en la ley para impedir o dificultar el ejercicio del derecho de los abogados en libre patrocinio (...) el recurso de casación presentado está firmado por mi abogado defensor autorizado por el compareciente, y luego con fecha (...) 24 de abril de 2015 a las 08h24 presenté en esta Sala un escrito firmado conjuntamente con mi defensor impulsando el recurso”. (énfasis del original) Expediente de casación. Foja 25.

⁹ Fundamentando lo siguiente “[el auto de inadmisión impugnado] se ha procedido bajo el cuidado y conforme a la ley de casación, calificar dicho recurso el cual ha sido inadmitido, siendo así, que su contenido reúne todos los fundamentos requeridos, encontrándose debidamente motivado De modo que, por no ser coherente la pretensión que contiene la petición con naturaleza jurídica de revocatoria, se niega dicha solicitud (...)”.

¹⁰ Expediente constitucional. Fj. 51. Consta razón actuarial en la cual se señala que a dicha audiencia “concurrieron las siguientes partes procesales: por la parte accionante, se presentó el doctor Oswaldo Avilés Barzola, con procuración judicial, en representación del señor Roberto Franklin Molina Caicedo; como terceros interesados se presentó (sic) el abogado Jesús Narvárez Quinto, como representante del Oswaldo Bernardino Muñoz; el abogado Antonio Basantes Alvarado por sus propios y personales derechos. No concurrieron a la presente diligencia el legitimado pasivo, Conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a pesar de haber sido notificados con antelación, según consta del expediente constitucional”.

los artículos 94 y 437 de la Constitución (“CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

A. Del accionante

10. De la lectura de la demanda, se observa que el accionante enuncia que, el auto de inadmisión del recurso de casación de 26 de octubre de 2015, emitido por la conjuenza Rosa Beatriz Suárez Armijos de la Sala de Conjuenes de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva de acuerdo a lo previsto en el artículo 75 de la CRE, y al debido proceso, por no garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previsto en el numeral primero del artículo 76 ibídem. A continuación, señala que dicha resolución violó el inciso primero del artículo 172 de la CRE, así como el artículo 169 ibídem.
11. Para sustentar sus alegaciones, el accionante indicó que se ha transgredido su derecho a la tutela judicial efectiva y que ha sido dejado en indefensión debido a que *“La Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, Instancia No. 2014-0860, violo el Art. 333 del Código Orgánico de la Función Judicial ordena "Que el abogado que fuere designado patrocinador presentará escritos con tal designación suscrito por su cliente cuando intervenga por primera vez, **PERO EN LO POSTERIOR PODRÁ PRESENTAR, SUSCRIBIR Y OFRECER POR SU CLIENTE Y SIN NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL MISMO, TODO TIPO DE ESCRITOS, CON EXCEPCIÓN DE AQUELLOS PARA LOS QUE SE REQUIERE PODER ESPECIAL CON ARREGLO A LA LEY. EL ABOGADO NO REQUIERE PODER ESPECIAL PARA INTERPONER MEDIOS IMPUGNATORIOS. EN REPRESENTACIÓN DE SU CLIENTE (la mayúscula, rayado y negrillas son mías). No podía ampararse en una Resolución que va contra la Constitución y la Ley Orgánico de la Función Judicial que está en plena vigencia, como consecuencia de dicha violación me dejó en indefensión y confirmó el pacto colusorio que me causa daño irreparable a la estabilidad de mis bienes protegidos por las leyes del País (sic)”***. (énfasis en el original)
12. En tal sentido, señala que la exigencia de la frase “a ruego” del recurrente en el escrito contentivo del recurso de casación, por parte de la Sala, lo deja en indefensión, pues al momento de interponer dicho recurso dentro del proceso colusorio, él contaba con un abogado autorizado para interponer medios impugnatorios de acuerdo a la normativa procesal aplicable.
13. A continuación, el accionante describe los antecedentes que dieron lugar a los procesos judiciales que anteceden al proceso colusorio cuya resolución es objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

14. Finalmente solicita que mediante sentencia se admita la acción planteada y que se ordene la reparación integral de los derechos constitucionales que se alegan violados.
15. Las consideraciones expuestas fueron replicadas en la audiencia pública llevada a cabo el 22 de febrero de 2018.

B. De la autoridad judicial demandada

Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

16. Conforme consta de la razón sentada por el actuario del despacho de la jueza sustanciadora, los jueces de la Sala de conjueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia fueron debidamente notificados mediante el oficio No. 266-CCE-ACT-TNM-2021, el 4 de marzo del 2021, a través de la ventanilla virtual que consta en la página web del Consejo de la Judicatura.
17. El 8 de marzo de 2021, mediante oficio No. 228-2021-SCM-CNJ, suscrito por el secretario relator encargado de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se indicó a este Organismo que *“en atención a lo solicitado en el oficio No. 266-CCE-ACT-TNM-2021 (...) le hago saber a usted que la Dra. Rosa Beatriz Suarez Armijos, quien emitió la resolución en la causa en referencia, ya no ostenta cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia”*.

C. De los terceros interesados

18. Posterior a la comparecencia de Oswaldo Bernardino Muñoz junto a su abogado defensor Jesús Narváez Quinto y del abogado Antonio Basantes Alvarado, por sus propios y personales derechos, en la audiencia pública del 22 de febrero de 2018; mediante escrito de 26 de febrero de 2016, señalaron -para desvirtuar las aseveraciones del accionante- que:

“Si bien en el encabezado del libelo consta que comparece Roberto Franklin Molina Caicedo, sin embargo, solo lo suscribe el Abogado Oswaldo Avilés Mendoza, en calidad de defensor, quien no es sujeto de agravio con la sentencia del caso. El recurso de casación es una demanda, vale decir, una acción contra el fallo de alzada, por tanto el derecho público que se ejerce al amparo de la Ley de Casación tiene connotación distinta en cuanto a las partes procesales (...) de cumplirse al menos lo establecido por el Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, en cuanto dispone `todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada (...). No habiendo comparecido a la presente demanda el legitimado activo en el proceso concluido, dicha falencia conduce a determinar la improcedencia del recurso. La excepción que admite la regla es en aplicación de la resolución de la ex Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial 243 de 26 de enero de 1998, que no aplica al caso, pues el

suscriptor del recurso no emplea el término 'a ruego', por lo que se estima incumplido el requisito de legitimidad".

19. Finalmente, con base en estas consideraciones, los terceros con interés indican que *"no se ha violado ningún precepto legal ni constitucional, pues conforme a normativa existente las partes han hecho valer sus derechos en las diferentes instancias no habiéndoseles negado ningún pedido"*; consecuentemente, solicitan que se disponga el archivo de la presente causa y se devuelva el expediente al juzgado de origen.

IV. Análisis del caso

20. El artículo 94 de la CRE señala: *"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 (...)"*.

21. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC dispone que *"La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución"*. Así, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

22. Conforme lo mencionado en el párrafo 10 *ut supra*, el accionante identifica como derechos presuntamente vulnerados a la tutela judicial efectiva y al debido proceso por no garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y, del mismo modo, aduce violados los principios constitucionales contenidos en el inciso primero del artículo 172 de la CRE, así como el artículo 169 *ibidem*; sin embargo, no ofrece argumentos específicos y claros que muestren la justificación jurídica por la que, la acción u omisión judicial impugnada produjo las vulneraciones alegadas de forma directa e inmediata¹¹. Es así que, en atención al esfuerzo razonable que realiza esta Corte¹² de la revisión integral de la demanda y del expediente del caso bajo análisis -partiendo de los cargos presentados por el accionante¹³- se emitirá pronunciamiento en el marco del análisis del derecho a la tutela judicial efectiva y se examinará consecuentemente la presunta contravención al principio constitucional contenido en el artículo 169 de la CRE

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20. Párr.18

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20. Párr.21

¹³ *Ibidem*. Esta Corte Constitucional determinó que los problemas jurídicos a ser analizados a través de una acción extraordinaria de protección surgen principalmente de los cargos formulados por los accionantes y partiendo de ese examen, determinar la vulneración del derecho constitucional que se alega conculcado.

consistente en que “no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

23. Por otro lado, esta Corte advierte -en relación al relato del accionante sobre los antecedentes que dieron lugar a los procesos judiciales que anteceden al proceso colusorio que origina la presente acción- que en principio, como se señaló en el párrafo 21 *ut supra*, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen siempre que esta provenga de procesos de garantías jurisdiccionales, bajo circunstancias excepcionales¹⁴, lo que la jurisprudencia de esta Corte se ha denominado “examen de mérito”.
24. Al respecto, este Organismo verifica que el examen de mérito es improcedente en este caso, pues la decisión que se impugna no se origina de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales¹⁵. Por lo tanto, se reitera que la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones tomadas por los jueces inferiores dentro de la justicia ordinaria, de forma concreta, y no es procedente que esta Corte se pronuncie sobre alegaciones del accionante relacionadas al juicio colusorio que tuvo lugar, pues aquello devendría en la desnaturalización del objeto de la presente acción.
25. En función de las consideraciones expuestas, la Corte sistematizará el análisis de la causa por medio de la formulación del siguiente problema jurídico:
- **¿La decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución?**
26. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 75; el mismo señala que: “*toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.
27. Así también, este Organismo ha establecido que “*la tutela judicial efectiva no se limita a precautar el acceso de las personas al sistema de administración de*

¹⁴ “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 (...)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 56.

¹⁵ “[E]xcepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos (...)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión”¹⁶.

- 28.** Al respecto, como lo ha desarrollado de manera uniforme este Organismo¹⁷, este derecho tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el acceso a la administración de justicia; (ii) el debido proceso¹⁸; y (iii) la ejecución de la decisión. En el presente caso, las alegaciones del accionante se relacionan con el primer elemento de la tutela judicial efectiva, por lo que, el presente análisis versará sobre el derecho al acceso a la justicia¹⁹.
- 29.** En atención al primer derecho que compone a la tutela judicial efectiva, este Organismo ha determinado que “[e]l derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión” y que el mismo se puede verificar vulnerado cuando “*existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).*”²⁰ (énfasis agregado)
- 30.** En el caso que nos ocupa, el accionante alega que la conjueza de la Sala vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva debido a que, al momento de calificar la admisibilidad de su recurso de casación, exige el uso de la fórmula “a ruego” por parte del abogado que suscribe el recurso debido a que dicho escrito no se encontraba suscrito de forma conjunta por el recurrente. Al respecto, indica que dicha exigencia no era necesaria pues el escrito contentivo del recurso de casación se encontraba suscrito por su abogado defensor Oswaldo Aviléz Mendoza -en razón del artículo 333 del Código Orgánico de la Función Judicial²¹ (“COFJ”)-

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1516-14-EP/20, párrafo 35.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110; No. 621-12-EP/20, párrafo 25; y No. 1943-12-EP/19, párrafo 45.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 110.

¹⁹ *Ibídem*; Ver también: Sentencia No. 1943- 12- EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45. Sentencia No. 935-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 41. Sentencia No. 1658-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 25.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112-113.

²¹ COFJ: “Art. 333.- *PRESENTACION DE ESCRITOS POR LOS ABOGADOS.- El abogado que fuere designado patrocinador presentará escrito con tal designación suscrito por su cliente cuando intervenga por primera vez; pero en lo posterior podrá presentar, suscribir y ofrecer por su cliente y sin necesidad de la intervención del mismo, todo tipo de escritos, con excepción de aquellos, para los que se requiere poder especial con arreglo a la ley.*”

quien había sido previamente autorizado en la tramitación de la primera y segunda instancia del proceso colusorio del cual se originaba el recurso de casación interpuesto. En relación a ello, el accionante aduce violado consecuentemente, el principio reconocido en el artículo 169 de la Constitución que prescribe “*No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”.

- 31.** En atención al desarrollo jurisprudencial de este Organismo -citado en el párrafo 29 *ut supra*- para verificar la observancia del derecho al acceso a la justicia por parte de la conjueza de la Sala, se analizará si en el caso *sub júdice*, la decisión impugnada supuso una barrera que impidió de forma irrazonable el acceso a la administración de justicia del accionante en la tramitación de su recurso de casación; en otras palabras, se deberá verificar si, en el caso concreto, la exigencia del uso de la fórmula “a ruego” en el escrito contentivo del recurso de casación presentado con la sola firma del abogado defensor -sin la firma conjunta del recurrente- devenía en un requisito innecesario y si aquello configura, de forma consecuente, la violación al principio constitucional que prescribe “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”.
- 32.** De la revisión de auto impugnado se observa que la conjueza de la Sala funda la inadmisión del recurso de casación interpuesto en que:

Si bien en el encabezado del libelo consta que comparece Roberto Franklin Molina Caicedo, sin embargo, solo lo suscribe el Abogado Oswaldo Avilés Mendoza, en calidad de defensor, quien no es sujeto de agravio con la sentencia del caso. El recurso de casación es una demanda, vale decir, una acción contra el fallo de alzada, por tanto el derecho público que se ejerce al amparo de la Ley de Casación tiene connotación distinta en cuanto a las partes procesales, en cuyo ámbito, se instrumenta un proceso contra la sentencia que ha pasado en autoridad de cosa juzgada, es decir procede sobre un juicio formalmente terminado; en consecuencia, si la nueva acción implica el cumplimiento de formalidades, que son exigibles ordinariamente lo son mayormente si se trata de un acto extraordinario, exacto, puro, de alta técnica jurídica, y de admisibilidad restringida; debe cumplirse al menos lo establecido por el Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, en cuanto dispone “Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada(...). No habiendo comparecido a la presente demanda el legitimado activo en el proceso concluido, dicha falencia conduce a determinar la improcedencia del recurso.- La excepción que admite la regla es en aplicación de la resolución de la ex Corte Suprema de Justicia 000, publicada en el Registro Oficial 243 de 26 de enero de 1998, que no aplica al caso, pues el suscriptor del recurso no emplea el término “a ruego”, por lo que se estima incumplido el requisito de legitimidad. (énfasis agregado)

- 33.** En ese orden, se evidencia que debido a que el abogado defensor del accionante no habría empleado la frase “a ruego” del recurrente, la conjueza de la Sala consideró

El abogado no requiere poder especial para interponer medios impugnatorios, en representación de su cliente. (...) No se podrá exigir formalidades no establecidas en la ley para impedir o dificultar el ejercicio del derecho de los abogados al libre patrocinio en causa.”

incumplido el requisito de legitimidad del recurso de casación interpuesto, en atención al principio dispositivo establecido en el artículo 19 del COFJ que prevé la regla general consistente en que *“todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada”*; y, a lo establecido en la resolución de la ex Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial 243 de 26 de enero de 1998 (*“la Resolución”*), la cual establece que *“(...) es admisible al trámite el escrito contentivo del recurso de casación, presentado con la sola firma del abogado defensor del recurrente siempre que en la mismo escrito constare que lo hace a ruego de la parte que recurre (...)”*. En tal virtud, a criterio de la judicatura el legitimado activo no habría comparecido en el escrito contentivo del recurso de casación.

- 34.** En atención a lo descrito, se observa que la Resolución en la cual se funda la decisión de la conjueza parte de dos hipótesis, la primera es que el escrito contentivo del recurso de casación debe -como regla general- encontrarse suscrito de forma conjunta por el recurrente y por su abogado defensor como uno de los requisitos para su admisión ; y, la segunda, presenta que -de forma excepcional- podrá ser admisible el recurso que se encuentre firmado únicamente por el abogado defensor, siempre que en dicho escrito conste que lo hace a ruego de la parte que recurre.
- 35.** En el caso concreto, esta Corte observa que, a fojas 84-89 del expediente de segunda instancia, consta el recurso de casación interpuesto, cuyo encabezado señala que comparece Roberto Franklin Molina Caicedo en calidad de recurrente, no obstante, solo lo suscribe el abogado Oswaldo Avilés Mendoza, en calidad de defensor, cuyo pie de firma reza *“Autorizado por el compareciente, su abogado defensor. Ab. Oswaldo Avilés Mendoza”*.
- 36.** De lo expuesto, en principio, no se evidencia que se haya utilizado la expresión *“a ruego”* del recurrente previo a la firma individual del abogado defensor, sin embargo, este Organismo advierte -sin que ello entrañe que este Organismo verifique la corrección de la decisión jurisdiccional²² impugnada- que la sola omisión de esta expresión como requisito de admisibilidad no puede constituir el único parámetro de revisión para verificar la legitimación activa del recurso, y que ante su ausencia se genere automáticamente la inadmisión del recurso de casación por parte del conjuez encargado sin advertir las otras normas que regulan la posibilidad de que se interpongan medios impugnatorios por los abogados así como la revisión del cumplimiento de los requisitos legales para la admisión de un recurso. En este sentido, este Organismo ha determinado que los meros formalismos de orden legal procesal pueden constituir *“trabas procesales irrazonables”*²³ y en razón de aquello la Constitución consagra en su texto varias disposiciones tendientes a superarlos en el sistema de administración de justicia *“en aras de una real y efectiva protección de los derechos y garantías*

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 363-15-EP/21. Párr. 67

²³ Corte Constitucional. Sentencia No. 168-17-SEP-CC. Caso No. 0409-13-EP del 7 de junio de 2017. Pág. 7.

constitucionales en la sustanciación y resolución de las distintas causas o procesos. Así por ejemplo, el artículo 169 de la Constitución determina (...) no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”²⁴.

37. Al respecto, este Organismo se ha pronunciado de forma consistente²⁵ en casos anteriores, señalando que:

*El auto que declara inadmisibile el recurso de casación (...) con fundamento en la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial No. 243 del 16 de enero de 1998: “se advierte que dicho recurso se encuentra firmado tan sólo por el abogado del actor, sin que él mismo lo haya hecho a ruego del peticionario (...) **procurando el estricto cumplimiento de un formalismo, es decir la colocación de la frase ‘a ruego del peticionario’, pues conforme se constata de la documentación que obra del proceso se trataba del mismo abogado que defendió al demandante en las dos instancias anteriores (...) quien sin embargo, olvidó la frase al presentar el recurso a nombre de su representado (...)***

*Es evidente que en el caso de análisis se supeditó la revisión de las impugnaciones a la sentencia de segunda instancia, efectuadas por el demandante, **al formalismo de una frase que no resulta sustancial**, pues como se ha observado, el abogado estaba representando al demandado desde la primera instancia, Por lo tanto, dejando en la sala de casación de atender el fondo de la petición que se traducía a la revisión del supuesto es inobservancia de la sentencia recurrida, a los derechos del demandante que, en casos similares, a decir del propio demandante han sido considerados. (énfasis añadido)*

38. En ese orden, cuando determinada persona o sujeto procesal, en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva -a menos que la imposibilidad de tal ejercicio, obedezca a la regulación normativa que reciben los derechos constitucionales²⁶ y sin perjuicio de las facultades que la Constitución²⁷ y la

²⁴ *Ibídem.*

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 041-10-SEP-CC. Caso No. 0305-09-EP del 16 de septiembre de 2010. Pág. 12; Corte Constitucional. Sentencia No. 1304-14-EP/19, párr. 45.

²⁶ La Constitución de la República reconoce en su articulado, entre otras, las siguientes disposiciones respecto a la regulación normativa de nuestro ordenamiento jurídico: "Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobar a como leyes las normas generales de interés común, atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales..."

"Art. 184.- Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes: (...) 2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración."

"Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. (...)"

"Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y

LOGJCC²⁸ le confieren a esta Corte para realizar el control de constitucionalidad con el fin de verificar la compatibilidad de dichas normas con la Constitución-. Por tanto, aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la mera omisión de formalidades y de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte.

- 39.** En suma, lo expuesto obliga a los juzgadores a adoptar las decisiones tendientes a garantizar el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que la propia Constitución otorga a los sujetos procesales. Siendo que, una decisión jurisdiccional que de alguna manera limite el ejercicio de un derecho constitucional, debe obedecer al hecho que efectivamente se ha incumplido, un requisito procesal que resulte materialmente insubsanable. Incluso en ese evento, esta Corte recuerda, que el juez que tenga duda razonable y motivada sobre si la norma jurídica que se aplica a cada caso²⁹ supone una limitación al ejercicio del derecho y comporta una posible incompatibilidad insubsanable con el texto constitucional; de cumplirse los requisitos previstos en la jurisprudencia de este Organismo, tiene a su disposición la aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República.
- 40.** Con base en las consideraciones expuestas, en el caso objeto de análisis, esta Corte evidencia que el abogado defensor del hoy accionante -quien suscribió el recurso de casación- es el mismo abogado que actuó en la sustanciación del recurso de apelación -a foja 29 reverso del expediente de segunda instancia- y en el expediente de primera instancia – foja 243. De modo que, estos hechos reflejan que el abogado que ejerció la defensa técnica del accionante a lo largo del proceso, es quien formuló el recurso de casación, y que luego impulsó junto con el

las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (...)

²⁷ CRE, artículo 436.

²⁸ LOGJCC “Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”

²⁹ LOGJCC, artículo 142 “(...) Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido. En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.”

recurrente el trámite del recurso³⁰; particular que precisamente debía ser considerado al resolver la admisión del recurso³¹ y no únicamente atenerse a la existencia de una frase o formulación lingüística (“*a ruego*”) en el memorial del recurso. Cabe señalar, además que el juzgador tampoco se encontraba impedido de solicitar que el profesional del derecho legitime la intervención que realiza a nombre de su defendido; y que de hecho tal posibilidad de ratificación del recurso de casación existe y que ha sido reconocida por este Organismo³².

41. De lo manifestado se observa que, en el presente caso, la exigencia de la expresión “*a ruego*” del recurrente, resulta innecesaria y al haberse exigido – cuando se evidenciaba del expediente que el abogado que suscribía dicho recurso había ejercido la defensa técnica del recurrente durante todo el proceso-, pasando por alto incluso la posibilidad de legitimar su intervención supuso una barrera y una traba irrazonable que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la justicia y del principio constitucional “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*”.

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 a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, así como el principio constitucional “*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*” reconocido en el artículo 169 *ibídem*.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho a la tutela judicial efectiva se dispone:
 - i. Dejar sin efecto el auto dictado el 26 de octubre de 2015, por la conjueza de la Sala de lo civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación No. 17711-2014-0860;
 - ii. Disponer que después del sorteo correspondiente, otro conjuer o conjuerza de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, conozca el recurso interpuesto conforme al ordenamiento

³⁰ Expediente de casación. Foja 9. Escrito del 24 de abril de 2015 a las 08h24 presento a la Sala un escrito firmado recurrente y defensor impulsando el recurso

³¹ Artículo 4 Ley de Casación.

³² Véase por ejemplo. Corte Constitucional Sentencia No. 1304-14-EP/19 del 2 de octubre de 2019. Este Organismo ya ha conocido casos en los que se ha declarado la vulneración de derechos al no haberse tomado en cuenta la ratificación del escrito contentivo del recurso de casación.

jurídico y emita la resolución que corresponda, sin incurrir en las vulneraciones detectadas en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.22 09:29:36 -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 16 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. 0159-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintidós 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. 85-16-IN/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 85-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios emitida por el GAD del cantón Francisco de Orellana. La Corte Constitucional indica que no es posible analizar mediante esta acción los cargos del accionante que pretenden cuestionar la legalidad de la ordenanza impugnada; además, se abstiene de examinar el derecho a la igualdad y no discriminación por cuanto los artículos de la Ordenanza a los que se refieren los cargos fueron derogados, por lo que desestima la demanda.

I. Antecedentes Procesales

1. El 13 de diciembre de 2016, Marco Antonio López Pozo presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 5, 15, 20 (numerales 1, 3, 4 y 6), 21, 24 (literales a y b), 25, 26 (literales g y h), 27, 28, 29 (literal d), 30, 31, 32 (literal a), 33, 37 y las disposiciones generales segunda y tercera de la Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios (en adelante “ordenanza” u “ordenanza de incendios”) emitida por el GAD del cantón Francisco de Orellana emitida el 17 de marzo de 2015¹.
2. El 2 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. En dicha disposición, además, se corrió traslado a la alcaldesa y procurador síndico municipal del GAD del cantón Francisco de Orellana y al procurador general del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada; se requirió al Concejo Municipal del GAD del cantón Francisco de Orellana que remita a la Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

¹ Texto disponible en: <https://www.orellana.gob.ec/docs/Ordenanzas/ORD%20006.PDF>.

3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 15 de marzo de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
4. El 24 de marzo de 2017, Anita Carolina Rivas y Hernán García, en sus calidades de alcaldesa y procurador síndico del GAD del cantón Francisco de Orellana dieron cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión. El 27 de marzo de 2017, Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito emitiendo sus argumentos respecto a la demanda.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de diciembre de 2020 y dispuso al GAD del cantón Francisco de Orellana informar si la ordenanza impugnada ha sufrido reformas o modificaciones².

II. Alegaciones de las Partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. El accionante pretende que *“se declare la inconstitucionalidad de las palabras, frases, artículos y disposiciones demandadas”*.
7. En primer lugar, el accionante citó como normas constitucionales infringidas a los artículos 1, 3 (numerales 1 y 3), 6, 11, 33, 66 (numeral 4), 76 (numeral 3), 82, 84, 120, 226, 230, 238, 239, 260, 277, 325, 326 (numerales 2, 3, 4 y 11), 424, 425, 426, 429 y 436 (numeral 1).
8. Posteriormente, el accionante indicó que las frases, palabras, artículos y disposiciones de la ordenanza impugnada³ *“ya se encuentra normados en la Ley de Defensa contra*

² Si bien del expediente constitucional no se observa la recepción de respuesta alguna por parte del GAD del cantón Francisco de Orellana, de su sitio web (<https://www.orellana.gob.ec/es/conoce-tu-municipio/menu2/ordenanzas>) se verifica la expedición el 28 de octubre de 2018 de la reforma a la Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón Francisco de Orellana (en adelante *“ordenanza reformativa”*). Concretamente, existieron reformas a los artículos 17, 24, 25, 28 y 29 y se derogaron los artículos 14, 15, 26, 31 y 32 de la ordenanza de incendios. El texto de la ordenanza reformativa se encuentra disponible en: <https://www.orellana.gob.ec/docs/Ordenanzas/2018/OM-017-2018.pdf>.

³ De la demanda, se observa que se impugnan las frases de los siguientes artículos de la ordenanza: 1 (*“prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia”*), 2 (*“controlará y ejecutará”*), 5 (*“en forma inmediata y directa”*), 15, 20 (*“Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Francisco de Orellana”*), 20 numeral 1 (*“Fijar la tasa y”*), 20 numeral 3 (*“Fijar la tasa para”*), 20 numeral 4 (*“Fijar tasas y”*), 20 numeral 6 (*“Fijar tasas y”*), 21 (*“Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Francisco de Orellana”*), 24 literal a) (*“que será presidido por el Alcalde/sa o su delegado, que será un Concejal o Concejala del cantón”*), 24 literal b) (*“que lo ejercerá el Coordinador/a del Cuerpo de Bomberos”*), 25, 26 literales g) y h), 27 (*“Consejo de Administración y Vigilancia”*), 28 (*“Del Coordinador/a.- El*

incendios y sus reglamentos”. Al respecto, alegó que no se puede trasgredir las leyes conforme el artículo 3 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante “COOTAD”) y que solo la Asamblea Nacional puede expedirlas, derogarlas, interpretarlas o modificarlas.

9. Adicionalmente, el accionante sostuvo que el primer jefe tiene la representación legal de los cuerpos de bomberos según la Ley de Defensa contra Incendios. En tal sentido, insistió en que las autoridades públicas deben cumplir lo que la Constitución y la ley les faculta y que cuando existe un conflicto se debe resolver aplicando la norma jerárquica superior, lo cual señaló que no habría ocurrido en el presente caso.
10. De igual manera, el accionante alegó que frente a un conflicto normativo se debe aplicar la norma jerárquica superior, que el GAD municipal de Francisco de Orellana interpretó el último inciso del artículo 425 de la Constitución lo cual le correspondía a la Corte Constitucional y que ninguna ordenanza puede ser superior a cualquier ley.
11. Respecto a los despidos, sanciones, destituciones y otro actos, el accionante expresó que *“serán realizados por una autoridad incompetente, pues el competente para realizar actos que afecten derechos es el Primer Jefe y no el Coordinador, así también, al integrarse el Consejo de Administración y Disciplina de una forma distinta a lo establecido en la ley y en los pronunciamientos vinculantes del Procurador General del Estado, se ha establecido un órgano sancionador y resolutorio incompetente y de excepción, por violar la ley, regulada en la ordenanza conforme a la conveniencia de la Alcaldesa y de los señores concejales”*.
12. Además, el accionante alegó que se ha configurado discriminación y desigualdad de los servidores públicos del cuerpo de bomberos *“respecto de los demás servidores públicos del Ecuador, en especial del Primer Jefe que según sentencia de esta Corte Constitucional no podía ser removido de su puesto pues ocupaba un puesto de servidor de carrera”*. También manifestó que *“Al ubicar a un Coordinador por sobre el Primer Jefe, el personal bomberil ha perdido su derecho de llegar al máximo grado institucional”*.
13. Por otro lado, el accionante cuestionó la creación del Consejo de Administración y Vigilancia y nuevos grados bomberiles, así como recalcó el criterio del procurador general del estado sobre quien ejerce la representación legal de los cuerpos de bomberos. De igual manera, manifestó que el *“control y la gestión de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, conforme consta de la Resolución 010-CNC-2014 le corresponde ejecutar al Cuerpo de Bomberos no al GAD Municipal”*. Finalmente, insistió en que se aplica la Resolución 010-CNC-2014 como si fuera

Coordinador/a”), 28 segundo inciso, 29 (“Coordinador/a.- La Coordinadora o coordinador”), 29 literal d) (“y de reglamentos internos”), 30 (“y la reglamentación interna municipal”), 30 numerales 2 y 3, 30 (“Guardia y Voluntarios”), 31 numeral 3 (“Operativo.- El Nivel Operativo del Cuerpo de Bomberos estará a cargo del primer Jefe”), 32 literal a), 33, 37 (“Coordinador/a” y “y aprobación”), disposición general segunda (“de las remuneraciones”), y disposición general tercera.

norma superior a la Ley de Defensa contra Incendios y a dicha ley como si no existiera.

B. GAD Municipal de Francisco de Orellana

14. El GAD Municipal de Francisco de Orellana, en el escrito presentado a la Corte Constitucional solicitó que se niegue la demanda.
15. En primer lugar, la entidad alegó que la demanda *“no cumple los requisitos del artículo 79 numeral 4, e inobserva lo previsto en el artículo 78 numeral 5 literales a y b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*. Por otro lado, señala que la ordenanza impugnada no transgrede el ordenamiento jurídico ni infringe la Constitución debido a que fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal en dos debates según el COOTAD.
16. Posteriormente, la institución demandada desarrolló las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Así, indicó que el Consejo Nacional de Competencias, en la resolución No. 0010-CNC-2014, expidió la regulación del ejercicio de las competencias sobre incendios a favor de los GADs Metropolitanos y Municipales, en donde *“los cuerpos de bomberos pasan a los gobiernos municipales para que éstos sobre la base de su facultad legislativa – Art. 240 Constitucional – ejerzan de forma local o en cada jurisdicción cantonal: la rectoría; planificación; regulación; control; gestión. Esto se ha ejecutado a través de la ordenanza correspondiente”*.
17. De igual manera, la institución demandada citó los artículos 56 y 57 literal a) del COOTAD y estableció que *“el Concejo Municipal tiene una actividad legislativa a través de la aprobación de ordenanzas, las cuales se encuentran adecuadas formal y materialmente a la Constitución tal como lo dispone el art. 84 Constitucional (sic); es decir, existe una presunción de constitucionalidad de las ordenanzas”*. Así mismo, señaló que en caso de conflicto normativo entre la ordenanza y la ley *“debe aplicarse la disposición que esté acorde al aplicar el principio de competencia, tal como lo manda el Art. 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; para el caso que nos ocupa, si la Ley de Defensa contra Incendios...tiene conflictos con la ordenanza...por el principio de competencia debe aplicarse la ordenanza municipal”*.
18. Continúa la argumentación de la entidad demandada, en donde indicó que el accionante pretende realizar un control de legalidad, lo cual es competencia de los tribunales y salas de lo contencioso administrativo y que *“se confunde al decir que sólo los cuerpos de bomberos tienen esta autonomía [administrativa y financiera] lo cual es falso, es para toda competencia exclusiva la autonomía y no es de exclusiva propiedad de los cuerpos de bomberos”*.
19. Finalmente, la entidad demandada señaló que de aplicarse la Ley de Defensa Contra Incendios *“conllevaría a no ejecutar la descentralización, los municipios estaríamos vedados de legislar la competencia exclusiva”*. De tal manera, indicó que la ordenanza

no vulnera ningún precepto constitucional, fue creada motivadamente sin afectar derechos y conforme las facultades atribuidas a los GADs con lo que no existen razones para declarar su inconstitucionalidad parcial o total.

C. De la Procuraduría General del Estado

20. La Procuraduría General del Estado en su escrito solicitó que se consideren los criterios vertidos al momento de resolver la causa.
21. Al respecto, la Procuraduría señaló que *“en ninguna parte del contenido de la demanda se realiza un análisis exhaustivo que incluya argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se permita considerar que exista una incompatibilidad normativa”*. En tal sentido, frente a lo señalado por el accionante, indicó que *“acusa una supuesta incompatibilidad normativa entre la Ordenanza Municipal con la Ley de Defensa contra Incendios y el COOTAD, evidenciándose que no se trata de un asunto de índole constitucional sino se enfoca dentro de un tema de legalidad, siendo la jurisdicción contenciosa administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello”*. Finalmente, citó el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a que el conflicto entre la ordenanza y la ley no es de relevancia constitucional.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

22. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

23. Conforme el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, a la Corte Constitucional le corresponde conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos del Estado.
24. En el mismo sentido, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene como *“finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”*.
25. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el ejercicio del control constitucional está delimitado a la tarea de contrastar los enunciados normativos impugnados con la Constitución y que *“un análisis acerca de la legalidad o no de una*

disposición jurídica, escapa de la competencia de este Tribunal y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos”⁴.

26. En el caso que nos ocupa, los argumentos del accionante están dirigidos a cuestionar especialmente la conformidad de las normas impugnadas con la ley y normativa secundaria. De forma concreta, se exponen argumentos que demuestran un conflicto entre la Ley de Defensa contra Incendios, el COOTAD, la Resolución 010-CNC-2014 y frases específicas de la ordenanza de incendios (párrafo 8), sobre quien ejerce la representación legal del cuerpo de bomberos (párrafo 9), la inobservancia de la jerarquía normativa en relación con las mencionadas normas (párrafo 10), la autoridad competente para la sanción de conductas (párrafo 11), el Consejo de Administración y Vigilancia y la competencia de la gestión de incendios (párrafo 13). Es decir, si la ordenanza observó o no a normas de carácter infraconstitucional.
27. En tal sentido, debido a que las alegaciones antes indicadas se limitan a cuestionar la legalidad de las disposiciones jurídicas demandadas⁵, no procede analizarlas mediante la presente acción pública de inconstitucionalidad⁶.
28. Por otro lado, en el párrafo 12 se alega una presunta discriminación entre el “*Primer Jefe*” y el resto de servidores públicos del Ecuador, en específico respecto de ser removido de su puesto al ser servidor de carrera. Entre las normas impugnadas de la ordenanza se desprenden los artículos 31 y 32 literal a) que regulaban al jefe operativo del cuerpo de bomberos y sus funciones en los siguientes términos:

“Art. 31.- Del Jefe Operativo.- El Nivel Operativo del Cuerpo de Bomberos estará a cargo del primer Jefe. Para ser designado Primer Jefe se requerirá ser ecuatoriano, oficial constante en el escalafón bomberil, tener treinta y cinco (35) años de edad como mínimo, estar en goce de los derechos políticos, acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad, así como no haber sido dado de baja por actos de corrupción y cumplir con las demás disposiciones que se establezcan en el reglamento respectivo.

Será designado por el Alcalde o Alcaldesa de una terna elaborada por el Consejo de Administración y Disciplina. Si en el término de 30 días no se procede con la elección,

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 51 y 52.

⁵ Al respecto, a la fecha de presentación de la demanda (13 de diciembre de 2016) se encontraba vigente el artículo 404 del COOTAD, el cual disponía que los actos normativos de los GADs causan estado y no admiten otra vía de impugnación que ante la Corte Constitucional. En la actualidad, conforme la Disposición Derogatoria Séptima del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017, se derogó el capítulo séptimo del Título Ocho del COOTAD en donde se encontraba dicho artículo.

⁶ Cabe recordar que la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 94-15-IN/21 señaló que: “31. Por las razones expuestas, la Corte se separa de los anteriores fallos que resolvieron acciones públicas de inconstitucionalidad de ordenanzas de otros Cuerpos de Bomberos de diferentes cantones, por considerar que tienen por objeto el control de legalidad de una norma infra constitucional.

32. La Corte reafirma que la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad”.

corresponderá al primero de la terna asumir como Primer Jefe de la institución. La terna estará integrada por los oficiales de mayor jerarquía y antigüedad, de acuerdo a la Ley de Defensa Contra Incendios. Durará 4 años en sus funciones y podrá ser reelegido por una sola vez”.

“Art. 32.- Funciones.- El jefe operativo ejercerá las siguientes funciones:

a) Reemplazar temporalmente al Coordinador/a del Cuerpo de Bomberos, cuando la ausencia sea definitiva lo reemplazará hasta que sea nombrado su titular...”

29. Dichos artículos fueron derogados en la ordenanza reformativa de 28 de octubre de 2018⁷. Además, pese a que el artículo 5 de dicha ordenanza incorpora un artículo sustitutivo al artículo 28 de la ordenanza de incendios respecto a la jefatura del cuerpo de bomberos, no se trata de la misma instancia debido a que reemplaza a lo que la anterior normativa denominaba coordinador como se observa en el siguiente cuadro:

Ordenanza de incendios	Ordenanza reformativa
<p><i>“Art. 28.- Del coordinador/a.- El Coordinador/a del Cuerpo de Bomberos será responsable de cumplir y ejecutar las políticas, directrices y resoluciones emanadas del Consejo de Administración y Disciplina, del Alcalde/sa y de la presente ordenanza.</i></p> <p><i>Habrà una Coordinadora o coordinador que será funcionaria de libre nombramiento y remoción, tendrá título de tercer nivel y contará con experiencia mínima de dos años en actividades de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, preferentemente con formación en la escuela de bomberos. Será designado por el Alcalde o Alcaldesa según el artículo 359 del Código Orgánico de Organización territorial (sic), Autonomía y Descentralización. Contará con el personal administrativo, técnico y de servicios que requiera para el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales, quienes estarán sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público; y, los obreros y obreras conforme a las normas que sobre la materia se apliquen en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Francisco de Orellana”.</i></p>	<p><i>“Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 28 por el siguiente: “Art. 28.- DE LA MAXIMA AUTORIDAD DEL CUERPO DE BOMBEROS.- Es parte del proceso gobernante, responsable de planificar, coordinar, dirigir y controlar la ejecución de procesos institucionales y el cumplimiento de las políticas, directrices y resoluciones emanadas del Comité de Administración y Planificación del Cuerpo de Bomberos, en el ámbito administrativo, financiero y operativo; a través de las atribuciones y responsabilidades conferidas.</i></p> <p><i>1. Conformación de la Jefatura del Cuerpo de Bomberos:</i></p> <p><i>Existirá un Jefe del Cuerpo de Bomberos quién será el responsable de cumplir las atribuciones y responsabilidades establecidas, ejerciendo la representación legal, judicial y extrajudicial; dar cumplimiento y gestión a las resoluciones del Comité de Administración y Planificación.</i></p> <p><i>El Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos tendrá título de tercer nivel, será nombrado o nombrada por el Consejo Municipal, en atención a una terna remitidos por la Comisión de Calificaciones y Ascensos,</i></p>

⁷ Ordenanza reformativa. “DISPOSICIONES DEROGATORIAS. PRIMERA.- Deróguese los artículos 14, 14, 26, 31 y 32 de la Ordenanza que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el Cantón Francisco de Orellana”. Disponible en: <https://www.orellana.gob.ec/docs/Ordenanzas/2018/OM-017-2018.pdf>

	<p><i>durarán en el cargo 2 años y podrán ser ratificados hasta por un período adicional. Las inhabilidades para desempeñar su función, serán las establecidas en el Título II, Capítulo II de la Ley Orgánica del Servicio Público LOES; en correspondencia con las disposiciones del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.</i></p> <p><i>2. El perfil requerido para el cargo será:</i></p> <p><i>a) Instrucción: Título de tercer nivel en administración o afines a la Gestión de Riesgos;</i></p> <p><i>b) Capacitación en: Normativa Técnica y Legal en administración, procesos, talento humano, finanzas; y,</i></p> <p><i>c) Experiencia: 3 años en posiciones similares”.</i></p>
--	--

- 30.** En tal sentido, son figuras distintas debido a que, entre otras cosas, el jefe operativo debía ser un oficial constante en el escalafón bomberil, mientras que el anterior coordinador y actual jefe del cuerpo de bomberos no.
- 31.** De lo expuesto, la ordenanza reformativa eliminó el cargo de jefe operativo y el coordinador o coordinadora pasó a llamarse jefe o jefa del cuerpo de bomberos. Por estos motivos, no se observa que las normas impugnadas, hoy derogadas, tengan efectos ultractivos que habiliten el control de constitucionalidad⁸. De igual manera, no se verifica unidad normativa⁹ en cuanto los artículos 31 y 32 de la ordenanza no se encuentran reproducidos en la actual regulación conforme la ordenanza sustitutiva. En consecuencia, esta Corte se abstiene de analizar el cargo planteado por el accionante.

IV. 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 pública de inconstitucionalidad planteada.

⁸ LOGJCC. “Art. 76.- Principios y reglas generales.-... 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

⁹ LOGJCC. “Art. 76.- Principios y reglas generales.-... 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.23
11:10:01 -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 16 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. 0085-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintitrés 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. 1759-15-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1759-15-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 examina si la decisión dictada el 17 de septiembre de 2015 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de una acción de protección, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 3 de agosto de 2015, Luis Aurelio Matute Rodríguez presentó acción de protección¹ en contra de José Bolívar Castillo Vivanco, Alcalde de Loja, y Enma Santamaría León, Comisaria Municipal de Ornato de Loja, y pidió que se cuente con el Procurador General del Estado a través del Delegado Regional de Loja. En su demanda, en lo principal², solicitó se declare la vulneración de sus derechos y se dejen sin efecto las resoluciones de 15 de mayo de 2015 y de 3 de julio de 2015, dictadas por la Comisaria de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja y el Alcalde del Cantón Loja, respectivamente³.
2. En sentencia de 20 de agosto de 2015, la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Loja resolvió rechazar la acción de

¹ La acción de protección fue signada con el No. 11571-2015-00355.

² Entre sus pretensiones, también solicitó como reparación integral que se le permita seguir construyendo un edificio. Al efecto, solicitó que el GAD Municipal de Loja le otorgue nuevamente los permisos de construcción respectivos. Por otro lado, pretendió: i) que las autoridades del GAD Municipal de Loja se abstengan de imponer multas por los mismos hechos que motivan la presente acción; ii) que a costa de la parte accionada se le brinde asistencia psicológica por las afectaciones provocadas en su proyecto de vida; iii) se le pida disculpas públicas en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional; iv) que los accionados le paguen los gastos por los servicios judiciales que contrató; y, v) que se le pague \$200.000,00 por concepto de daño moral.

³ Manifiesta el actor en su demanda que la resolución emitida por la Alcaldía de Loja desechó la apelación que interpuso en contra de la resolución sancionatoria dictada el 15 de mayo de 2015 por la Comisaria del Ornato de dicho municipio, en la que se le impuso la multa de \$1'114.600,00 (un millón ciento catorce mil seiscientos dólares de los Estados Unidos de América) y revocó el permiso de construcción del edificio que se encontraba construyendo, "en base al absurdo argumento QUE DESDE EL 13 DE FEBRERO DEL 2007, he violentado la norma (Art. 2.11. Reformado de la Ordenanza de Urbanismo, Construcción y Ornato del Municipio de Loja), que RECIEN (sic) ENTRO (sic) EN VIGENCIA EL 16 DE MARZO DEL 2.015". (Énfasis forma parte del texto original).

protección por improcedente, bajo el argumento de que *“el mecanismo propio para impugnar la multa impuesta es la vía contenciosa administrativa, a la cual debe recurrir el accionante, si así lo quisiere”*. En la audiencia pública, llevada a cabo el 12 de agosto de 2015, el actor interpuso recurso de apelación contra la sentencia.

3. El 17 de septiembre de 2015, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja dictó sentencia en la que desestimó la apelación del actor y confirmó la sentencia de primer nivel *“pero por lo (sic) CONSIDERANDOS DE ESTA RESOLUCIÓN”*.
4. El 15 de octubre de 2015 el señor Luis Aurelio Matute Rodríguez (en adelante “el accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segundo nivel.
5. El 2 de febrero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. El caso fue sorteado el 24 de febrero de 2016, en sesión del Pleno de este Organismo, y su sustanciación correspondió al entonces juez Francisco Butiñá Martínez, quien no efectuó ninguna actuación procesal tendiente a la resolución del caso.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de julio de 2020 y dispuso a los jueces que emitieron la decisión impugnada que presenten un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción, lo que fue atendido en escritos de 11 y 21 de agosto de 2020.

II. Alegaciones de las Partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

7. El accionante señala que la decisión impugnada vulnera su derecho al debido proceso en su garantía de que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley (artículo 76, numeral 3). De igual manera, se refiere a la jerarquía normativa de la Constitución (artículos 424 y 425); a la aplicación directa de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículo 426); y, a la interpretación de las normas constitucionales (artículo 427).
8. Sobre el debido proceso, señala que su vulneración se origina en la aplicación en su contra -con efecto retroactivo- de la reforma al artículo 2.11 de la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcciones y Ornato del cantón Loja, aprobada en marzo de 2015, cuando su construcción inició el 2007 y contaba con los permisos municipales hasta octubre de 2015.

9. Por otro lado, señala que *“en caso de conflicto de normas de distinta jerarquía, se lo resolverá mediante la aplicación de la norma jerárquica superior, que es precisamente la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el Art. 424 de la misma”* y que, al contrario, la Comisaria, el Alcalde, y los jueces de primera y segunda instancia *“pasaron por alto estos preceptos y sostuvieron que lo importante era la existencia de una ordenanza reformada ex-profeso para sancionarme, y a sabiendas de la lentitud de la justicia ordinaria, prevaricaron al considerar que mi reclamo contra la sanción impuesta tenía que ser conocido y resuelto en la vía contencioso-administrativa”*.
10. Agrega que la aplicación del inciso segundo del artículo 426 de la Constitución *“debió haber liberado de cualquier duda a las autoridades municipales y judiciales que me sancionaron con flagrante violación del principio de la irretroactividad de la ley, a que se refiere el Art. 76, numeral 3 de la Constitución (...) pues no les quedaba otra alternativa que el inmediato cumplimiento y aplicación de tales derechos respecto del acto administrativo municipal que los vulneró, a partir de la simple verificación de que estaba en flagrante oposición a los Arts. 76, numeral 3 y 474, 475 (sic) y demás pertinentes de la Constitución”*.
11. Finalmente, solicita se declare la *“inconstitucionalidad”* de la resolución de 15 de mayo de 2015 dictada por la Comisaria del cantón Loja, de la resolución de 3 de julio de 2015, emitida por el Alcalde del Cantón Loja, de las sentencias de primera y segunda instancia, de los expedientes administrativos 381-2015 y 382-2015 iniciados en su contra, y del juicio coactivo No. 735-JCML-2015 instaurado en su contra. Adicionalmente, solicita se disponga la reparación de los perjuicios materiales (daños y perjuicios) derivados de la suspensión de su obra de construcción, así como *“la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos involucrados en la vulneración de mis derechos constitucionales”*.

B. De la parte accionada

12. En escrito de 11 de agosto de 2020, la Secretaria de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, señaló que Carlos Fernando Maldonado Granda, Juez Provincial de la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja se encontraba haciendo uso de licencia por vacaciones desde el 3 de agosto al 16 de agosto de 2020, por lo que una vez que se reintegre a sus funciones procedería a la respectiva notificación del auto de 28 de julio de 2020 de este Organismo. Señala, adicionalmente, que no puede notificar a Paúl Edvaldo Carrión González y Milner Vicente Peralta Torres en vista de que el 31 de mayo de 2016 concluyeron sus labores como Jueces Provinciales.
13. El 21 de agosto de 2020, Carlos Fernando Maldonado Granda, en calidad de *“Juez Provincial de la Sala Civil”*, señaló que se ratifica en el contenido y motivación de la sentencia impugnada. Indicó que en la decisión se analizaron las vulneraciones de

derechos alegadas por el accionante y se concluyó su inexistencia; y que el accionante pretendía que resolvieran “*como tribunal de alzada administrativo, y no como un tribunal de alzada constitucional*”.

14. Asimismo, señala que en la sentencia impugnada se indicó que el accionante tenía otra vía y por ende la acción de protección incurría en el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC; y, al respecto, informa que el accionante presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo (proceso No. 11803-2015-00195) y mediante sentencia se declaró la nulidad de las resoluciones dictadas el 15 de mayo del 2015 por la Comisaría de Ornato del GAD Municipal de Loja y el 3 de julio del 2015 por el Alcalde del cantón Loja; habiéndose rechazado la casación interpuesta contra esta decisión, por lo que el accionante pretende que la Corte Constitucional del Ecuador actúe como tribunal de alzada.
15. Finalmente, sostiene que el Tribunal *ad quem* no vulneró los derechos constitucionales del accionante y que, de acuerdo a la LOGJCC y al análisis que realizaron, consideraron que existía la vía pertinente y adecuada para resolver el caso.

III. Consideraciones y fundamentos

A. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

17. En primer lugar, esta Corte observa que de los argumentos presentados por el accionante con relación a los artículos 424, 425, 426 y 427 de la Constitución, no se desprende cómo la supuesta inobservancia de las normas constitucionales derivó en una presunta vulneración de derechos⁴, sino que se encaminarían a reforzar el argumento del accionante sobre la aplicación retroactiva de la ordenanza aludida, el cual será analizado más adelante. Por lo tanto, al no contar este Organismo con argumentos completos y no identificar cargos independientes en lo que tiene que ver con los artículos mencionados, pese a realizar un esfuerzo razonable, no procede efectuar un análisis de los artículos precitados.
18. Con relación a las alegaciones sobre una supuesta aplicación retroactiva de la ordenanza referida, esta Corte considera que los argumentos del accionante están dirigidos a que este Organismo se pronuncie sobre el mérito del asunto. Para que esto

⁴Ver Sentencia No. 862-15-EP/21, párrafo 22.

prospere, conforme lo determina la sentencia N° 176-14-EP/19, es indispensable, en primer lugar, que la decisión judicial impugnada haya vulnerado los derechos constitucionales del accionante. Por esta razón, primero se examinará si en la decisión judicial impugnada ocurrió aquello.

19. De los argumentos esgrimidos por el accionante respecto a que las autoridades judiciales habrían indicado que la vía idónea para atender su reclamación era la jurisdicción contenciosa administrativa, en virtud de la aplicación del principio *iura novit curia*, este Organismo analizará si en la sentencia impugnada se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, con relación al pronunciamiento que debían realizar los jueces del Tribunal *ad quem* sobre la vulneración de derechos, por cuanto el proceso de origen es una acción de protección.

Derecho al debido proceso en su garantía de motivación.-

20. La garantía de motivación está prevista en el literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, en los términos que siguen a continuación:

"(...) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados".

21. De esta manera, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento; y, en garantías jurisdiccionales, deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos⁵.
22. En consecuencia, le corresponde a esta Corte revisar el contenido de la decisión impugnada a fin de determinar el cumplimiento de la garantía bajo análisis.
23. Al efecto, en el considerando tercero de la sentencia de 17 de septiembre de 2015, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, señaló lo siguiente:

TERCERO.- 3.1.- La acción de protección se interpone a (sic) la resolución administrativa dictada por la Comisaria de Ornato del GAD Municipal de Loja, y a la resolución emitida por el Alcalde de Loja del Cantón Loja en donde se resuelve la apelación. 3.2.- En el presente caso las resoluciones impugnadas por el recurrente son el resultado de un trámite administrativo de juzgamiento que inicia la Comisaria de Ornato, (fs. 239 a 414), en base a la facultad establecida en la Reforma a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, Art. 2.11; 3.4.- En

⁵Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 985-12-EP/20, párrafo 24.

base a lo anotado es preciso determinar si en este proceso sancionador se ha violado los artículos constitucionales que menciona el recurrente en su libelo de demanda (...).

24. A continuación, el Tribunal *ad quem*, sobre el debido proceso indica que:

De la revisión del expediente administrativo, podemos evidenciar que el recurrente ha hecho uso de su legítimo derecho a la defensa en lo que ha creído conveniente, ha podido incluso acceder a instancias superiores administrativas para que revisen su situación jurídica, en tal virtud consideramos que ha tenido la más amplia facultad para ejercer su defensa, por lo que consideramos que no existe violación al debido proceso.

25. Por otra parte, sobre el derecho a ser juzgado con base en las normas existentes al momento del cometimiento de la infracción, la Sala señaló:

La norma por el cual se le juzga es el art. 2.11 de la Reforma de la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, que nos permitimos transcribir (...) ⁶. Es decir la norma existe, no hay duda de aquello. Ahora bien, el momento de cometerse la infracción. De la lectura de la reforma del artículo de la Ordenanza, le concede facultad exclusiva al municipio para que en cualquier momento pueda revisar el PERMISO DE CONSTRUCCIÓN Y REVOCARLO PREVIO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, es decir, de encontrar irregularidades se configura la infracción. En cuanto a la irretroactividad, de la aplicación de la Ordenanza en cuanto al monto de la multa, debe discutirse ordinariamente y no constitucionalmente.

26. De igual manera, la Sala de la Corte Provincial, al referirse a la garantía de que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley, determina que:

Dejamos ya claro que la norma por la cual se aplica la sanción es la Reforma al art. 2.11 a la Ordenanza Municipal de Urbanismo, Construcción y Ornato del Cantón Loja, es decir la norma existe. En su argumentación de la demanda nos señala nuevamente que se ha producido la irretroactividad de la Ley, nos cita el art. 7 del Código Civil, sin embargo de aquello, no existe irretroactividad en la Ordenanza sino en la aplicación de la misma en la multa, sustentado un conflicto de ordenanza-irretroactividad en la aplicación de la multa, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad.

27. Asimismo, se evidencia que la Sala se pronunció sobre la violación a la proporcionalidad de la infracción⁷, sobre el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación⁸ y el derecho a una vida libre de violencia⁹.

⁶“El permiso de construcción podrá ser revocado por el Comisario de Ornato, previo expediente administrativo sancionador, si se verifica, que los permisos o revalidaciones anteriores no hayan tenido por objeto la real continuación de la obra; es decir, que exista un escaso o nulo avance de la construcción, de manera proporcional al tiempo transcurrido. Y en este caso, además se sancionará al propietario del bien o sus herederos, de la misma manera que para el caso de obras inconclusas señaladas en la Ordenanza de urbanismo, construcción y ornato del cantón Loja”.

⁷“Al mencionar las normas legales del COOTAD, es evidente que es un asunto de legalidad, la no aplicación de los principios de legalidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción, que deben ser

28. Por otro lado, al analizar la motivación los jueces de primer nivel concluyen que:

De la revisión de las resoluciones administrativas, podemos establecer que en ellas se señalan normas y principios jurídicos contenidos en la Reforma de la Ordenanza y en el COOTAD, los que guardan coherencia con los hechos acusados, no visualizamos que existan violaciones constitucionales como lo hemos analizado, siendo así, las resoluciones se encuentran motivadas.

29. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia impugnada se indica que *“la norma con las que se sancionan (sic) están establecidas en la tanta veces mencionada Reforma de la Ordenanza, siendo así no tiene asidero legal, su alegación a la seguridad jurídica”*.

30. En consecuencia, el Tribunal *ad quem* concluye que las resoluciones administrativas emitidas por el GAD Municipal de Loja, sobre la multa y revocatoria del permiso al accionante, debían ser impugnadas en la vía contenciosa administrativa. Asimismo, con fundamento en el artículo 42, numeral 4, de la LOGJCC, señaló que la acción de protección presentada resultaba improcedente, por lo que rechazó la apelación y confirmó la sentencia de primer nivel, pero por los considerandos previamente referidos; llamando la atención a la jueza de primer nivel por una *“evidente”* falta de motivación en su sentencia.

31. Ahora bien, una vez que se han identificado los puntos tratados en la sentencia impugnada, le corresponde a este Organismo verificar si lo anterior cumple con los criterios mínimos de motivación y, en el caso, con relación a una garantía jurisdiccional.

analizados en el momento oportuno (sic) dictar la resolución correspondiente en el expediente administrativo, es de responsabilidad de quien lo hace, pues es su decisión administrativa, la que está a disposición de las autoridades competentes para ser impugnada por no haber cumplido estos principios, pero dentro de lo legal no constitucional, pues son principios que debería tenerlos en cuenta la administración en sus resoluciones y normativa que expida. Entonces es evidente que es un asunto de legalidad no de relevancia constitucional. En cuanto al art. 76 numeral 6, menciona que estos principios deben estar en la Ley, lo mismo se encuentra desarrollado en el COOTAD art. 396, ahora en este artículo ordena que este principio sea desarrollado en la normativa que se realice por parte de los Gobiernos Autónomos, el haberlo desarrollado o no en el art. 4.27 de la Ordenanza citada, es de responsabilidad única del GAD Municipal, no teniendo competencia este Tribunal para revisar y pronunciarse sobre la norma expedida, si creen que la misma trae afectaciones debe declararse su ilegalidad o inconstitucionalidad, pero no podemos en acción de protección dejar sin efecto legal la norma”.

⁸*“De la revisión del proceso administrativo, es evidente que no existe tal confiscación de la propiedad privada, ni se le ha quitado la propiedad privada como alude, lo que existe (sic) una multa que es evidente llega al 50% del valor de la propiedad, conforme a la Ordenanza expedida, que lamentablemente esa es la normativa realizada, y que actualmente no ha sido declarada ilegal ni inconstitucional como para que se deje sin efecto la misma conforme lo establece la Ley”*.

⁹*“No se puede establecer que el cumplimiento de una norma legal, este bien o mal realizada, se pueda constituir como violencia en contra de las personas a las cuales se les aplica o sanciona con esa normativa, es decir, no existe la violencia por una norma legalmente expedida”*.

32. En primer lugar, en cuanto al elemento de enunciación de las normas o principios en los que funda la decisión, se observa que en el considerando tercero de la decisión impugnada, el tribunal concluye que al amparo del numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC la acción de protección era improcedente.
33. En cuanto a la explicación de la pertinencia al caso concreto, este Organismo observa que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja sostuvo que el artículo precitado era aplicable ya que para impugnar los actos administrativos contra los que presentó acción de protección, el accionante disponía de la vía contencioso administrativa.
34. Por último, en lo pertinente al tercer elemento, de la revisión de la decisión impugnada, esta Corte constata, según lo referido en los párrafos 24-29 de esta sentencia, que los jueces de segunda instancia realizaron un análisis sobre las vulneraciones de derechos que fueron alegadas por el accionante en su acción de protección y determinaron que no existieron tales vulneraciones.
35. De este modo, la Corte concluye que la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2015 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación.
36. Finalmente, una vez que esta Corte ha verificado que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja explicó las razones por las cuales consideró que no existieron vulneraciones a derechos constitucionales, se concluye que no se cumple con el primer requisito establecido en la sentencia 176-14-EP/19 para realizar un control de méritos, referente a que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado, por lo que las alegaciones constantes en el párrafo 8 de esta decisión no pueden ser examinadas.

IV. 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 presente acción extraordinaria de protección.
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: 2021.06.23 11:09:24 -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 16 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. 1759-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintitrés de junio 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. 3-16-IS/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 3-16-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 analiza la acción de incumplimiento de la sentencia de 17 de diciembre de 2012, dictada en el marco de una acción de protección. Por medio de dicha sentencia se dispuso al GAD de Santa Elena: **i)** dejar sin efecto la orden de paralización de una obra y **ii)** respetar los linderos y mensuras del bien de propiedad del accionante. La Corte acepta parcialmente la acción de incumplimiento, toda vez que se constata que el GAD accionado no ha justificado el cumplimiento de la segunda obligación dispuesta en la sentencia que resolvió la acción de protección.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite del proceso de origen

1. La presente causa se origina con la acción de protección¹ presentada por Henning Karl Willibald Weise (en adelante “**el accionante**”) en contra de Otto Vera Palacios y Gustavo Limones del Pezo, en sus respectivas calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Elena (en adelante “**el GAD accionado**”).
2. Dicha garantía jurisdiccional fue activada en virtud de que el accionante alegó que con el acto administrativo dictado por el Comisario Municipal del cantón Santa Elena² se le habría privado de continuar con la construcción de una obra en un predio de su propiedad. Por ello, solicitó a la jueza de primera instancia que deje sin efecto el respectivo acto administrativo, así también que “(...) *se respete[n] y ratifiquen los linderos y mensuras reales del predio de mi propiedad conforme consta en la*

¹ La causa fue signada en primera instancia con el No. 24952-2012-0082. Inicialmente, dicha causa correspondió por sorteo al Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena. Luego, a fojas 189 consta la razón de 15 de mayo de 2013, mediante la cual se indica que la causa fue resorteada a la Unidad Judicial Especializada Primera de la Familia Niñez y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena. En esta ocasión la causa fue signada con el No. 24201-2013-03028.

² Ver “*decreto de paralización*”, dictado el 10 de noviembre de 2010, por el Comisario Municipal de Santa Elena.

escritura pública y en el certificado del Registro de la Propiedad de Santa Elena (...).³

3. Mediante sentencia dictada y notificada el 17 de diciembre de 2012, la entonces jueza segunda de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, aceptó la acción de protección. Por tanto, dispuso lo siguiente: *“deja sin efecto el acto administrativo dictado por el Comisario Municipal del cantón Santa Elena y ordena que se respeten los linderos y mensuras reales del predio del actor establecidas en la escritura pública que se adjunta”*.⁴ Esta sentencia se ejecutorió por el ministerio de la ley.
4. El 20 de enero de 2013, el accionante solicitó a la jueza de primera instancia que *“(...) se ejecute la sentencia, debiendo comunicar inmediatamente a los representantes del Gobierno Municipal de Santa Elena, el fallo (sic) dictado acompañando el plano elaborado por el perito (...)”*.⁵ En atención a dicha petición, la jueza *a quo* ofició⁶ al delegado del Defensor del Pueblo en la Provincia de Santa Elena, a fin de que *“supervigile el cumplimiento”* de la respectiva sentencia.
5. El 13 de noviembre de 2013, la Delegada del Defensor del Pueblo en la provincia de Santa Elena, informó a la jueza de instancia que *“(...) El Municipio de Santa Elena ha dispuesto al señor Comisario Municipal proceda a dejar sin efecto el ACTO ADMINISTRATIVO y ordene se respeten los linderos y mensuras reales del predio establecidos en las escrituras públicas (...)”*. Sin embargo, con relación al respeto de los linderos y mensuras, la Defensoría del Pueblo informó que *“(...) no se puede constatar el cumplimiento de los mismos ya que para el efecto es necesario la actualización de la minuta con los linderos y mensuras reales lo que no ha ocurrido (...)”*.⁷
6. El 28 de noviembre de 2013, el accionante requirió, nuevamente, la ejecución de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2012. Mediante providencia de 07 de enero de 2014, la entonces jueza de la Unidad Judicial Especializada Primera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia dispuso *“(...) [notificar] a las partes para la ejecución de dicho mandato acompañando el plano elaborado por el perito (...)”*.⁸
7. A través del escrito presentado el 19 de febrero de 2015, el accionante solicitó *“(...) disponer al actuario del juzgado a su cargo proceda a sentar la correspondiente*

³ Ver fojas 61 y 64 *ibíd.*

⁴ Ver foja 185 *ibíd.*

⁵ Ver foja 186 *ibíd.*

⁶ A fojas 188 *ibíd.* consta el oficio No. 0106-2013-JSFMNA-SE, de 14 de febrero de 2013, suscrito por Norma Peña Menoscal, entonces jueza (E) del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena.

⁷ Informe presentado el 13 de noviembre de 2013, dentro del trámite defensorial No. 0048-DPE-DPSE-2013-ZR. Ver foja 192 *ibíd.*

⁸ Ver foja 197 *ibíd.*

razón de que la sentencia dictada en la presente acción se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley (...)”.⁹

8. A fojas 209 del expediente de instancia consta la razón de 13 de marzo de 2015, por medio de la cual el secretario de la referida unidad judicial certificó que la sentencia de 17 de diciembre de 2012 “(...) *se encuentra Ejecutoriada (sic) por el Ministerio de Ley (sic) (...)*”.
9. Mediante escrito presentado el 13 de marzo de 2015, el accionante solicitó a la jueza de instancia: **a)** “(...) *la inmediata realización de las acciones mencionadas que se imponen para el cumplimiento de la Sentencia (sic) (...)*”; **b)** “(...) *el retiro de la ocupación indebida de la franja de terreno en uno de los linderos de mi propiedad que se encuentra invadido por personas de la Comuna Montañita (...)*”; y **c)** “(...) *ordene la destitución del alcalde y procurador síndico del GAD de Santa Elena (...)*”.¹⁰
10. Mediante providencia de 01 de abril de 2015, la jueza de la Unidad Judicial Especializada Primera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia dispuso oficiar nuevamente al GAD de Santa Elena, a fin de que cumpla con lo ordenado en la sentencia de 17 de diciembre de 2012.
11. El 08 de mayo de 2015, el accionante insistió en su solicitud de cumplimiento de la sentencia que resolvió la acción de protección *in comento*. Asimismo, solicitó que se cumpla lo dispuesto en el artículo 86.4 de la CRE.¹¹
12. El 27 de mayo de 2015, la jueza de instancia dispuso que los representantes del GAD de Santa Elena justifiquen el cumplimiento de la sentencia de fecha 17 de diciembre de 2012. También, ordenó a la Defensoría del Pueblo de Santa Elena, que en el término de 5 días, informe sobre el cumplimiento de la sentencia alegada como incumplida.
13. El 29 de julio de 2015, el delegado de la Defensoría del Pueblo informó que “(...) *por segunda vez, y habiendo constatado el lugar, se pone ahora en conocimiento de la Abogada Kelly Flores, Jueza de la Unidad Esp. Primera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, que no se ha dado cumplimiento a la parte de la sentencia que ordena respetar los linderos y mensuras reales del predio de propiedad del accionante (...)* no hay constancia de una Resolución Administrativa por parte del Municipio de Santa

⁹ Ver foja 205 *ibíd.*

¹⁰ Ver foja 214 *ibíd.*

¹¹ “Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: (...) 4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley. (...)”.

Elena, ni actualización del catastro municipal sobre las mensuras reales del predio, ni colocación de los hitos en el lindero oeste (vía principal Maglaralto-Olon) (...)".¹²

14. El 07 de agosto de 2015, la jueza otorgó el término de 10 días para que los representantes del GAD accionado justifiquen el cumplimiento de la mencionada sentencia. Mediante escrito presentado el 27 de agosto de 2015, al accionante del proceso orginario, insistió en su solicitud de aplicar lo dispuesto en el artículo 86.4 de la CRE¹³.
15. Finalmente, la jueza de instancia en providencia dictada el 02 de septiembre de 2015¹⁴, se declaró incompetente en razón de lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC y de lo resuelto por este Organismo en la sentencia No. 076-20-SEP-CC, de 22 de diciembre de 2010.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

16. El 16 de febrero de 2016, Henning Karl Willibald Weise presentó ante este Organismo una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2012, dentro de la acción de protección signada con el No. 24201-2013-03028 (anterior número 24952-2012- 0082), la cual fue resuelta por la entonces jueza segunda de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena.
17. Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 24 de febrero de 2016, la sustanciación del presente caso correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade. No obra del expediente constitucional alguna gestión tendiente a la prosecución de la causa.
18. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 01 de junio de 2021. En dicha providencia, el juez sustanciador dispuso que las partes procesales de la causa de origen, así como la Procuraduría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y la jueza ejecutante informen y remitan a este Organismo los documentos que justifiquen el cabal cumplimiento de la sentencia acusada como incumplida.
19. El 03 de junio de 2021, la Procuraduría General del Estado remitió escrito mediante el cual señaló correos electrónicos y casilla constitucional para futuras notificaciones. Mientras que la Defensoría del Pueblo, el accionante y el GAD accionado presentaron su informe mediante los respectivos escritos presentados ante este Organismo con fecha 07 de junio de 2021. Se deja constancia que la jueza de la Unidad Judicial de

¹² Ver foja 222 ibíd.

¹³ Ver escrito de 27 de agosto de 2015, foja 226 ibíd.

¹⁴ Ver foja 227 ibíd.

Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena no remitió el informe requerido dentro del término concedido.

20. Siendo el estado de la causa, corresponde emitir sentencia.

II. Competencia

21. 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. Argumentos y pretensión de las partes

3.1. Por parte del accionante

22. Mediante escrito de 16 de febrero de 2016, el accionante, luego de exponer los antecedentes de hecho que dieron lugar a la acción de protección y de reseñar las distintas peticiones y órdenes judiciales encaminadas a lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia que resolvió la acción de protección solicita:

“(…) Uno. - (...) se sirvan garantizar y disponer el estricto cumplimiento de la Sentencia ejecutoriada dentro del Juicio de Acción de Protección No. 24952-2012-0082 (...) dictada por la Ab. Norma Peña Menoscal Juez (a) (sic) Segunda de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena (...)

Dos. - Que en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República se ordene la destitución de las autoridades municipales accionadas quienes en su calidad de funcionarios públicos han incumplido con su sagrado deber de cumplir con la Constitución y Leyes de la República y en este caso con la debida ejecución de una Sentencia legítima ejecutoriada dictada por un Juez (a) competente (...)”.

23. Asimismo, a través del escrito presentado el 07 de junio de 2021, el accionante sostiene que:

a) *“(…) las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena NO HAN CUMPLIDO hasta la presente fecha con lo resuelto en la sentencia ejecutoriada dentro de la Acción de Protección No 24952-2012-008, hoy con el número de trámite 24201-2013-3028, dictada el día 17 de diciembre del 2012 (...)*” (énfasis en el original)

b) *“(…) las autoridades municipales incurrieron en severas violaciones de mis derechos de propiedad. Es así que el Concejo Municipal de Santa Elena mediante Resolución No 0604072017-GADMSE-CM del 7 de julio de 2017 extinguió de oficio con efecto retroactivo las resoluciones No 1113122007 IMSE-CC y 2031052008-IMSE-CC de fecha 13 de diciembre de 2007 y 31 de mayo de 2008, respectivamente, en base a lo cual los anteriores propietarios los señores: Raúl Ernesto Ortiz Torres y Elvia Esperanza Cifuentes Coronel fraccionaron el terreno madre (...)*”.

3.2. Por parte de la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena de la provincia de Santa Elena

24. Tal como se dejó señalado en el párrafo 19 *supra* la jueza ejecutante no remitió el informe requerido sobre el cumplimiento de la sentencia materia de la presente decisión. Aquello, a pesar de haber sido debidamente notificada.¹⁵

3.3. Por parte del GAD de Santa Elena

25. El 07 de junio de 2021, el alcalde y procurador síndico del GAD de Santa Elena informaron a este Organismo que, según la resolución de 31 de mayo de 2013, dictada por el Comisario Municipal “*se deja SIN EFECTO el ACTO ADMINISTRATIVO y se levanta el DECRETO DE PARALIZACIÓN, por ORDEN JUDICIAL de la Ab. Norma Peña Menoscal Jueza del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia de Santa Elena (...)*”.

3.4. Por parte del delegado provincial de la Defensoría del Pueblo de Santa Elena

26. A través del escrito presentado con fecha 07 de junio de 2021, el actual delegado de la Defensoría del Pueblo de Santa Elena informó a este Organismo cuáles fueron las actuaciones que dicha entidad emprendió desde que por disposición de la jueza de instancia se le delegó la vigilancia del cumplimiento de la sentencia que resolvió la mencionada acción de protección. Es decir, desde que se abrió el trámite defensorial No. 0048-DPSE-2013 hasta cuando con fecha 13 de noviembre de 2013, se informó a la jueza de la causa que sí se habría cumplido con “*levantar el decreto de paralización*”, pero no con lo relacionado al respeto de los linderos y mensuras del inmueble.

IV. Decisión judicial cuyo cumplimiento se persigue

27. La sentencia cuyo incumplimiento se persigue es la dictada el 17 de diciembre de 2012, por la entonces jueza del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena. En lo principal, a través de dicha sentencia se dispuso lo siguiente:

“(...) deja sin efecto el acto administrativo dictado por el Comisario Municipal del cantón Santa Elena y ordena se respeten los linderos y mensuras reales del predio de actor establecidos en la escritura pública que se adjunta (...)”.

¹⁵ Según razón de notificación sentada el 02 de junio de 2021, dentro del expediente constitucional No. 3-16-IS, el auto de avoco conocimiento dictado el 01 de junio de 2021, por el juez sustanciador de la presente causa fue notificado mediante Oficio-CC-JAG-2021-0145 de fecha 02 de junio de 2021.

V. Análisis del Caso

- 28.** De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales así como la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.¹⁶
- 29.** En la especie esta Corte observa que a través de la presente acción de incumplimiento el accionante pretende el cumplimiento integral de las siguientes obligaciones: **a)** dejar sin efecto el acto administrativo por medio del cual el Comisario Municipal de Santa Elena ordenó la paralización de la obra que se construía en el predio del accionante y, **b)** respetar los linderos y mensuras del predio de propiedad del accionante conforme lo establecido en la respectiva escritura pública, la cual se adjuntó al proceso originario. En tal sentido, el análisis que se desarrollará a continuación se centrará en determinar si el GAD accionado cumplió las mencionadas obligaciones de forma integral.

Primera obligación: dejar sin efecto la orden de paralización de la obra

- 30.** En cuanto a esta primera obligación la Corte Constitucional encuentra que, efectivamente, el GAD de Santa Elena, a través de lo dispuesto por el Comisario Municipal en su resolución de 31 de mayo de 2013¹⁷, cumplió con la disposición de dejar sin efecto el decreto de paralización de la obra que se construía en el predio del accionante. Esto en virtud de que en dicha resolución se dispuso textualmente: *“LEVANTA[R] EL DECRETO DE PARALIZACIÓN dispuesto por el entonces Comisario Municipal”*.
- 31.** Además, dicha información fue reiterada por el alcalde y procurador síndico del GAD accionado, quienes mediante el informe presentado el 07 de junio de 2021, remitieron la resolución del comisario municipal a través de la cual se dejó sin efecto la orden de paralización de la obra que se construía en el lote del accionante.
- 32.** Asimismo, a criterio de este Organismo dicha obligación es de naturaleza eminentemente dispositiva. Lo cual permitió que, la misma se ejecute de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia de primera instancia, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución.¹⁸

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-20-IS/20 de 12 de mayo de 2020, párr. 67; sentencia No. 29-20-IS/20, 01 de abril de 2020, párr. 67.

¹⁷ Este documento fue enviado como anexo al informe presentado el 07 de junio de 2021, por el GAD accionado.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 35-15-IS/20, de 19 de agosto de 2020, párrafo 27.

33. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la obligación del GAD de Santa Elena relacionada con la obligación de dejar sin efecto la orden de paralización de la obra sí fue cumplida por la entidad accionada.

Segunda obligación: respetar los linderos y mensuras del predio

34. En cuanto a la obligación de “*respetar de los linderos y mensuras*” la Corte encuentra necesario precisar que dicha orden judicial surge a raíz de que en la acción de protección el accionante alegó una afectación al derecho a la propiedad.¹⁹ Asimismo, en la demanda de la causa que nos ocupa, el accionante señala que presentó la demanda de acción de protección “*(...) por la paralización indebida de la obra y violación a los derechos de propiedad, resultando la colocación de los hitos a 12.90 metros de la vía en una suerte de expropiación parcial del terreno de mi propiedad (...)*”.
35. Por lo expuesto, este Organismo observa que a través de la segunda obligación impuesta al GAD accionado se buscaba garantizar que en la obra que pretende construir el accionante se respeten los linderos y mensuras que caracterizan al inmueble de su propiedad. Esto de acuerdo a la respectiva escritura pública y a los mismos permisos que en su momento habría otorgado la entidad municipal accionada.
36. Al respecto, la Corte Constitucional encuentra que el GAD accionado no ha justificado el cabal cumplimiento de la obligación relacionada con el respeto de los linderos y mensuras del bien de propiedad del accionante. Aquello, en virtud de que en el informe remitido a este Organismo, dicha entidad municipal únicamente remitió una copia certificada de la resolución de 31 de mayo de 2013, omitiendo aportar algún documento en el que se evidencie que efectivamente se garantizó el respeto de los linderos y mensuras del bien de propiedad del accionante, durante la construcción de la obra que éste pretende edificar.
37. Además, conforme lo reiterado por el accionante en su escrito remitido a este Organismo con fecha 07 de junio de 2021, “*(...) las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena NO HAN CUMPLIDO hasta la presente fecha con lo resuelto en la sentencia ejecutoriada (...) Sentencia que ordena a las autoridades municipalpes se respeten los linderos y mensuras reales del predio (...)*”. (énfasis en el original).
38. Asimismo, dicha información ha sido contrastada con los informes remitidos por la Defensoría del Pueblo, tanto aquellos enviados a la judicatura de instancia²⁰, como en

¹⁹ En el tercer considerando de la sentencia de 17 de diciembre de 2012, consta que a criterio del accionante el director de planificación del GAD accionado “*confunde el derecho de propiedad con el de servidumbre, afectando el lote de su propiedad con un área de 752,63 metros cuadrados, a pesar haber obtenido el permiso de construcción y el certificado de Aprobación de Ficha Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental*”.

²⁰ Ver párrafos 5 y 13 *supra*.

el informe actualizado presentado ante este Organismo²¹. En dichos informes la mencionada entidad encargada de la vigilancia del cumplimiento de la sentencia materia del presente análisis afirma que no se puede constatar que el GAD accionado respetó los linderos y mensuras del bien en cuestión, y que para el efecto sería necesario “*la actualización de la minuta con los linderos y medidas reales lo que no ha ocurrido*”.

39. Por lo expuesto, esta Magistratura verifica que el GAD de Santa Elena no ha cumplido integralmente con la segunda obligación establecida en la sentencia de 17 de diciembre de 2012.

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. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento propuesta por Henning Karl Willibald Weise.
2. **Declarar** el cumplimiento parcial de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2012, por la entonces jueza del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena. Esto es el cumplimiento de la primera obligación dispuesta en dicho fallo.
3. **Disponer** al alcalde y procurador síndico del GAD de Santa Elena que respeten los linderos y mensuras del predio de propiedad del señor Henning Karl Willibald Weise. Para el efecto se concede el **término de 10 días**, a fin de que el GAD accionado remita la documentación pertinente, a través de la cual acredite que para la construcción de la obra que pretende el accionante se respetó la delimitación de linderos y dimensiones del inmueble de su propiedad. Esto de acuerdo a lo establecido en la respectiva escritura pública. Dicha información deberá ser presentada ante este Organismo dentro del término antes señalado, *so pena* de la sanción establecida en el artículo 86.4 de la CRE.
4. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.28 11:07:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²¹ Ver párrafo 25 *supra*.

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 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0003-16-IS

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintiocho 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. 794-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 794-17-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 y rechaza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Elizabeth Coronel Wright, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2016 y los autos de 9 de enero y 15 de marzo de 2017, dictados por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio laboral N°. 09359-2015-04411, por cuanto las decisiones impugnadas no son susceptibles de ser objeto de la esta garantía jurisdiccional.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 30 de septiembre de 2013, el señor Julio César Marín Pita presentó una demanda laboral en contra de la señora Elizabeth Coronel Wright, por sus propios derechos y por los que representa, como administradora y directora de la empresa “El Rincón de Lichi”.¹ Solicitó el pago de USD 7 000,00 por concepto de haberes laborales.²
2. La jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de Samborondón, mediante sentencia de 27 de julio de 2016, resolvió aceptar parcialmente la demanda y ordenó el pago de USD 5 037,16 más costas judiciales.
3. En contra de la decisión, el señor Julio César Marín Pita y la señora Elizabeth Coronel Wright, interpusieron recurso de apelación el 1 de agosto de 2016 y el 29 de julio de 2016, respectivamente. La decisión recurrida fue confirmada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas (“Sala”), mediante sentencia de 29 de noviembre de 2016.

¹ El actor en su demanda manifestó que laboró como pastelero, y que la última remuneración que percibió fue de USD 364,00. Indicó también que desempeñó funciones en la empresa desde el 1 de mayo de 2004 hasta septiembre de 2015, fecha en que la señora Elizabeth Coronel Wright le impidió ingresar a su lugar de trabajo. Fs. 3, expediente Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de Samborondón.

² Fs. 4, expediente Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de Samborondón.

4. El 5 de diciembre de 2016, la parte demandada solicitó recurso de aclaración; mismo que fue negado el 16 de diciembre de 2016. En virtud de ello, la señora Elizabeth Coronel Wright interpuso recurso extraordinario de casación y solicitó la suspensión de la ejecución de la sentencia el 22 de diciembre de 2016. La Sala, mediante auto de 27 de diciembre del 2016, admitió a trámite el recurso y fijó la caución en USD 252,00.
5. La demandada solicitó la reducción de la caución a USD 50,00 por su condición de adulta mayor. El 9 de enero de 2017, la Sala manifestó que la parte accionada no dio cumplimiento con el depósito de la caución que se fijó en auto de 27 de diciembre del 2016, por lo que se ordenó la ejecución de la sentencia.
6. La señora Elizabeth Coronel Wright, a través de un escrito presentado el 9 de enero de 2017, solicitó la revocatoria de la providencia que fue dictada el mismo día. La Sala reiteró su decisión de ordenar la ejecución de la sentencia. La demandada interpuso recurso de hecho, el cual fue negado por improcedente en auto de 15 de marzo de 2017.³
7. El 28 de febrero de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no casó la sentencia segunda instancia⁴.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 27 de marzo de 2017, la señora Elizabeth Coronel Wright (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2016 (“**sentencia impugnada**”) y los autos de 9 de enero⁵ (“**auto 1**”) y 15 de marzo de 2017 (“**auto 2**”) (en conjunto “**decisiones impugnadas**”). Esta acción fue admitida el 4 de mayo de 2017.
9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 11 de marzo de 2021 el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

³ Los jueces de la Sala dispusieron que: “*El estado del proceso es tal como está ordenado ser enviado a la Corte Nacional de Justicia en razón de haberse presentado el recurso de casación y las principales piezas al juzgado de origen para su ejecución. La parte accionada no cauciona en el tiempo oportuno, respecto de aquello en esta instancia la accionada planteo Recurso de Hecho, el mismo que resulta improcedente por cuanto este surge como consecuencia de haberse negado el recurso de casación lo que no ocurre en la especie*” (sic). Fs. 69, expediente Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de Samborondón.

⁴ Consta en el expediente digital del sistema SATJE.

⁵ Pese a que la accionante no señaló expresamente esta decisión en su demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte advierte que de los argumentos planteados se circunscriben en cuestionar la negativa frente a la consignación de la caución.

II. Competencia

11. De conformidad con el artículo 94 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”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

12. La accionante alega que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la protección a los adultos mayores, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías a la defensa y a la motivación, contenidos en los artículos 82, 36, 75 y 76, número 7, letras a) y l), de la CRE.
13. En su demanda, la accionante indica que se vulneraron sus derechos al rechazar su pedido en cuanto a la rebaja de la caución.
14. Así, la accionante solicitó que:

*Primero, [...] se SUSPENDAN los efectos, de la Sentencia notificada mediante correo electrónico enviado el día 30 de noviembre de 2016, y todas sus actuaciones posteriores, entre las que se encuentran los Autos de la Sala [...] que, en Sentencia, se disponga que la Sala, de paso a la rebaja de la caución y permita que **continúe** el RECURSO DE CASACIÓN que interpuse, para que el expediente en cumplimiento de lo que ordena la ley sea remitido a la Corte Nacional. [énfasis agregado]*

3.2. De la parte accionada

15. Pese a que se corrió traslado mediante providencia de 11 de marzo de 2021 a la autoridad demandada, hasta la presente fecha no se ha presentado un informe de descargo por parte de la Sala.

IV. Análisis

16. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.

17. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N°. 154-12-EP/19⁶, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁷
18. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Las decisiones impugnadas pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

19. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

[...] 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.

20. En el presente caso, se observa que el **auto 1** por su naturaleza, no es definitivo ya que este versa sobre el cumplimiento de la caución que se fijó para la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada. En este sentido, la caución se fija para suspender los efectos de la sentencia, mas no como requisito de presentación del recurso de casación. Por ende, se observa que esta decisión no resuelve sobre el fondo de las pretensiones y tampoco impide la continuación del juicio, ya que incluso se continuó con el recurso de casación, como quedó anotado en el párrafo 7 *supra*.
21. Por otra parte el **auto 2**, que negó por improcedente el recurso de hecho en virtud de que el recurso de casación ya se encontraba tramitándose, no es objeto de la presente acción, ya que no pone fin al proceso. Éste no resolvió sobre el fondo de la controversia (1) y, como se mencionó, tampoco impidió la continuación del juicio (2).
22. Cabe recalcar que la accionante interpuso el recurso de casación, este fue admitido y no se encontraba resuelto en el momento en que se presentó la acción extraordinaria de protección. Por ende, cuando se presentó la demanda el proceso no había

⁶ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “[...] 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.”

concluido aún. De esta forma, la sentencia impugnada dista de ser definitiva, pues tampoco puso fin al proceso ya que el mismo se siguió tramitando mediante el recurso de casación interpuesto por la accionante.

23. En consecuencia, “*al momento de la presentación de la acción extraordinaria de protección, [la sentencia impugnada] no se encontraba revestida de cosa juzgada formal y material*”⁸, lo cual genera que esta decisión carezca del carácter de definitiva.
24. Asimismo, se advierte que las decisiones impugnadas no generan un gravamen irreparable de tal manera que habilite un examen de los méritos de la acción extraordinaria de protección.
25. De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19, una decisión que causa un gravamen irreparable es aquella que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal, lo que no sucede en este caso porque la causa pudo continuar a través de otro mecanismo procesal como el recurso extraordinario de casación.
26. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de decisiones judiciales que no son definitivas, ni generan un gravamen irreparable. En consecuencia, no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección N°. 794-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.29
09:48:06 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁸ Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 710-16-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 25-39.

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 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0794-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve 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. 968-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 968-17-EP/21

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Hugo Estuardo Villavicencio Figueroa en contra de los autos emitidos el 14 de febrero, 21 de marzo y 31 de marzo de 2017, dentro del juicio ejecutivo N°. 5333-2013-2927. La Corte Constitucional concluye que los autos impugnados no son objeto de esta garantía, por lo que se resuelve rechazar la demanda por improcedente.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 30 de agosto de 2013, la señora Martha Eugenia López Yáñez presentó una demanda ejecutiva por falta de pago de una letra de cambio, por el valor de USD 200 000.00; en contra de los señores Angelo Nolli Zafiro y Hugo Estuardo Villavicencio Figueroa. El conocimiento de la causa recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga (“**Unidad Judicial de Latacunga**”) y se le asignó el N°. 05333-2013-2927.
2. En sentencia del 9 de julio de 2014, el juez de la Unidad Judicial de Latacunga resolvió aceptar la demanda y ordenar que los accionados paguen, inmediatamente y de manera solidaria, el valor solicitado, más los intereses legales y de mora pactados.¹ Frente a esta decisión, el señor Hugo Estuardo Villavicencio Figueroa, interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia del 30 de septiembre de 2014, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, resolvió confirmar en todas sus partes la sentencia subida en grado.
4. Dentro del proceso de ejecución de la causa, el 14 de febrero de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Latacunga, indicó que dado “*el estado de la causa PASEN LOS*”

¹ Este monto, de acuerdo a la sentencia, deberá ser calculado, desde su vencimiento hasta la fecha del pago, por lo que “*serán liquidados pericialmente en base a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes que se encuentran en vigencia y tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 2109 del Código Civil*”.

*AUTOS PARA RESOLVER EL ERROR ESENCIAL ALEGADO*² en base a los informes periciales que constan en los autos”³. Respecto de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

5. El 16 de marzo de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Latacunga concedió el recurso y dispuso que se eleve el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Latacunga.
6. Mediante auto del 21 de marzo de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Latacunga resolvió revocar la providencia del 16 de marzo de 2017, por cuanto señaló que la misma no es susceptible del recurso de apelación⁴.
7. Respecto de la decisión detallada *ut supra*, la parte demandada interpuso recurso de hecho, mismo que fue negado en auto del 31 de marzo de 2017, ya que se lo calificó de improcedente⁵.
8. En auto del 12 de abril de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Latacunga resolvió rechazar el error esencial alegado por la parte demandada y en consecuencia aprobar el informe constante en fs. 217 a 234 del expediente⁶.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

9. El 19 de abril de 2017, el señor Hugo Estuardo Villavicencio Figueroa (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de los autos dictados el 14 de febrero, 21 de marzo y 31 de marzo de 2017 (“**autos impugnados**”).
10. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resolvió admitir a trámite la presente causa.
11. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019,

² El demandado Hugo Estuardo Villavicencio Figueroa, alegó que uno de los informes periciales presentados dentro del proceso posee un error esencial, toda vez que: “*no da explicación técnica, ni metodología a las observaciones planteadas por su persona al informe pericial*”.

³ Además, sostuvo que esta decisión la tomó “*en vista de no haber la predisposición de las partes procesales para el cumplimiento de la diligencia*”.

⁴ Esto, por cuanto “*en la fase de ejecución de la sentencia dictada en juicio ejecutivo sólo determinados autos pueden ser objeto de apelación, como el caso del auto de calificación de posturas conforme señala el artículo 469 ibídem, en que puede apelar el ejecutado y los terceristas coadyuvantes; del auto de adjudicación (artículo 473 ibídem); o del auto que declara haber lugar al concurso de acreedores o a la quiebra (artículo 514).*”

⁵ Adicionalmente, se advirtió al abogado de la parte demandada que se le aplicarían las sanciones pertinentes si continúa presentando “*escritos insidiosos con el fin de retardar la prosecución de la causa, inducir al error a la juzgadora o los mismos sean ofensivos o provocativos (...)*”.

⁶ Dicho informe fue realizado por el señor Camilo Francisco Alarcón Estupiñán, y en el mismo se determinó un avalúo por el valor de USD 291 140.

correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.

12. El 11 de marzo de 2021, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y ordenó que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. Lo cual fue cumplido en escrito presentado el 25 de marzo de 2021.

II. Competencia

13. De conformidad con el artículo 94 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”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

14. El accionante afirma que los autos impugnados vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en las garantías a la motivación y a recurrir.
15. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación, el accionante alega que el auto del 14 febrero de 2017, no contiene ningún tipo de motivación, pues no se esgrimieron los motivos que llevaron a la jueza a dictar esa decisión:

pese a estar obligada la jueza hacerlo (sic) por cuanto se trata de auto interlocutorio que decide aspectos importantes dentro del proceso y que por su naturaleza deberán ser motivados ya que contiene un (sic) decisión de fondo que puede afectar los derechos de las partes o la validez del procedimiento.

16. Así, considera que la jueza decidió un aspecto importante del proceso: dejar sin efecto una prueba con la que se podría formar un criterio respecto al error esencial que fue alegado dentro del proceso de origen.
17. En cuanto a la seguridad jurídica, el accionante alegó que tras la emisión del auto en cuestión, la jueza dejó sin efecto un auto que se encontraba ejecutoriado.⁷

⁷ De acuerdo a la accionante, se dejó sin efecto el auto dictado el 6 de febrero de 2017, mismo en que la jueza de la Unidad Judicial de Latacunga declaró caducado el nombramiento del perito Ernesto Enrique Romero Martínez, toda vez que presentó su informe pericial fuera del término legal concedido. Por lo tanto, se designó a un nuevo perito.

18. En relación al debido proceso en la garantía a recurrir, señala que en los autos de 21 y 31 de marzo de 2017, al no haberse aceptado los recursos que interpuso, se configuró “*una flagrante vulneración a (su) derecho a recurrir (...)*”.
19. A su vez, considera que esta presunta vulneración conllevó a que se viole su derecho a la tutela judicial, por cuanto la jueza demandada habría emitido los autos impugnados sin motivación y negándole su derecho a recurrir. Así, se habría restringido su derecho “*de acceder a órganos jurisdiccionales correspondientes*”.
20. En tal sentido, la jueza no habría actuado con la debida diligencia al emitir las decisiones que impugna.
21. En relación a los argumentos reproducidos, el accionante solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos alegados y deje sin efecto los autos impugnados.

3.2. De la parte accionada

22. En su informe de descargo, el juez de la Unidad Judicial de Latacunga, realizó un recuento de las actuaciones procesales llevadas a cabo dentro del proceso que originó la presente acción extraordinaria de protección. En lo principal, concluyó que las decisiones impugnadas se encuentran fundadas en los principios de “*celeridad, e imparcialidad, y garantizando la tutela judicial efectiva y el derecho a las partes procesales como así lo establece el Art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador (...)*”; mientras que, el ahora accionante, durante la fase de ejecución realizó actos para dilatar el proceso e inducir a error a la autoridad judicial.

IV. Análisis Constitucional

23. Según los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.
24. De conformidad con el parámetro jurisprudencial establecido en sentencia N° 154-12-EP/19⁸, la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser tratado mediante esta garantía jurisdiccional.⁹

⁸ Este parámetro jurisprudencial fue establecido como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019. “(...) 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.”

25. En consecuencia, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales del accionante, corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Los autos impugnados pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección?

26. En la sentencia N°. 1502-14-EP/19, esta Corte puntualizó los requisitos que debe cumplir un auto para ser considerado definitivo y que pueda ser objeto de una acción extraordinaria de protección, a saber:

(...) 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 el presente caso, se observa que los autos impugnados no son definitivos, puesto que no resuelven sobre el fondo de las pretensiones y tampoco impiden la continuación del juicio, mismo que finalizó con la sentencia del 30 de septiembre de 2014 (dictada en segunda instancia).

28. Es más, esta Corte ha podido constatar que el proceso continuó con su ejecución después de la presentación de la demanda, pues en julio del 2019 se realizó la entrega material de los bienes inmuebles adjudicados a la actora del proceso de origen. Esto pone en evidencia que los autos impugnados, de ninguna forma, evitaron la continuación del juicio.¹⁰

29. En este sentido, este Organismo verifica que los autos impugnados no ponen fin al proceso ya que no se cumplen los supuestos 1.1 y 1.2, anteriormente detallados.

30. Asimismo, se advierte que los autos impugnados no generan un gravamen irreparable de tal manera que puedan calificar como objeto de una acción extraordinaria de protección.

31. De conformidad con la sentencia N°. 154-12-EP/19¹¹, una decisión que causa un gravamen irreparable es aquella que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

32. En este caso, no se evidencia que los autos impugnados generen dicho gravamen, ya que dos de ellos inadmitieron recursos que no eran procedentes dentro del juicio

¹⁰ Información recabada del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano.

¹¹ *Id.* nota al pie 9, “[u]n 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”.

ejecutivo y otro, dispuso que se proceda con la resolución del error esencial alegado por el ahora accionante. Además, se debe indicar que dichos autos no hacían referencia a dejar sin efecto prueba alguna.

33. De esta forma, la naturaleza de dichos autos permite concluir que estos no generaron ni podrían generar un gravamen irreparable.
34. Por lo expuesto, se concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de decisiones judiciales que no son definitivas, y que tampoco generan un gravamen irreparable.
35. En consecuencia, la Corte considera que no debe pronunciarse sobre el mérito de la presente acción, a pesar de haber sido admitida a trámite, y lo que corresponde es rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

- a. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 968-17-EP.
- b. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- c. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.29
09:46:27 -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 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDA
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDA
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0968-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve 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. 2035-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 2035-17-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, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Marco Proaño Durán, en calidad de subprocurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito contra la sentencia de 14 de junio de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del juicio N°. 17731-2015-1833. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 5 de abril de 2011, el señor César Augusto Burneo Riofrio¹ presentó una demanda laboral contra el señor Iván Tapia Flores, representante legal de la Corporación de Salud Ambiental de Quito (“**Corporación**”)², por medio de la cual impugnó el descuento realizado en el acta de finiquito. El proceso fue signado con el N°. 17352-2011-0285.
2. En sentencia de 5 de marzo de 2015, el juez Segundo de Trabajo con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, resolvió aceptar parcialmente la demanda³ y

¹ El 22 de octubre de 2010, el señor César Augusto Burneo Riofrio –ex trabajador- suscribió un acta de finiquito de haberes laborales, la cual a su vez fue suscrita por el Inspector de Trabajo y por la Corporación de Salud Ambiental de Quito –entidad empleadora-, el 11 de noviembre de 2010. El acta de finiquito estableció el pago de USD 11 612,32 por concepto de liquidación y en su cláusula cuarta señaló que “*las partes se sujetaran al pronunciamiento de la Dirección del Trabajo para determinar si el descuento realizado por concepto de devolución de inversión de auspicio de maestría era o no legal*”. La Dirección del Trabajo emitió su criterio e indicó que el descuento era ilegal ya que de acuerdo al convenio de auspicio se establecía que el funcionario debía devolver los valores en los siguientes casos: (i) cuando la Corporación decida retirar al funcionario por causas comprendidas en el art 169 del Código del Trabajo, (ii) cuando el funcionario se retire voluntariamente antes de concluir los dos años posteriores a la terminación de la capacitación, o (iii) cuando el funcionario no apruebe la maestría. El señor César Augusto Burneo Riofrio solicitó a la Corporación la restitución de USD 8218,00 sin tener respuesta alguna.

² La Corporación fue asumida en derechos y obligaciones por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se demandó al Alcalde, al Administrador General y al Procurador Síndico.

³ Se acepta la devolución de los USD 8218,00 sin el triple del recargo por cuanto no existe prueba que dicha cantidad sea atribuible a remuneraciones adeudadas del último trimestre conforme el Art. 94 del Código del Trabajo.

rechazar las excepciones planteadas por la Corporación. Inconforme con la decisión, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito interpuso recurso de apelación.

3. En providencia de 7 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado, sin lugar a reposición, por falta de competencia del juez en razón de la materia⁴.
4. El 12 de agosto de 2015, el señor César Augusto Burneo Riofrío interpuso recurso de casación.⁵ Mediante sentencia de 14 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia recurrida y dispuso que:

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [...] restituya al señor César Augusto Burneo Riofrío, la cantidad de USD \$8.218,00 indebidamente retenida del acta de finiquito de 22 de octubre de 2010, con los intereses a la tasa legal vigente a esta fecha, conforme el art. 614 CT”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 12 de julio de 2017, el señor Marco Proaño Durán en calidad de Subprocurador Metropolitano de Patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 14 de junio de 2017 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 11 de enero de 2018.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 4 de marzo de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94, 436 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

⁴ De acuerdo a la sentencia de 7 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha consideró que “[e]l accionante es un profesional que prestó sus servicios como COORDINADOR DE PROYECTOS, en consecuencia está amparado por las leyes que regulan la administración pública, y no por el Código del Trabajo, que en su Art. 568 establece que los jueces del trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo, y que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad”.

⁵ El proceso fue signado con el N°. 17731-2015-1833.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La entidad accionante alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a cumplir las normas y derechos de las partes, a la motivación y a la defensa; tutela judicial efectiva; y, seguridad jurídica.
10. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento, la entidad accionante afirma que *“la Sala sobrepasó sus competencias al pronunciarse sobre el fondo de la controversia, analizando la prueba y los hechos acaecidos dentro del proceso, sin considerar la naturaleza jurídica del recurso de casación”*.
11. Arguye que la sentencia impugnada carece de motivación, puesto que no cumple los parámetros de razonabilidad ni lógica, *“pues la Sala no podía pronunciarse sobre el fondo de la controversia como lo hizo”*.
12. Sostiene, que la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no se encuentra motivada en lo absoluto por lo que existe una violación a la defensa y a la tutela judicial efectiva.
13. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, asevera que la Corte Nacional de Justicia casó la sentencia de segunda instancia, realizando un:

análisis del FONDO de la controversia cuando solo debía realizar análisis de la debida aplicación o interpretación de la normativa aplicable, en tanto examina la sentencia de la Sala de Corte Provincial tomando en cuenta los hechos ocurridos y valorando la prueba aportada [...] a los HECHOS QUE ORIGINARON EL CASO CONCRETO, valoraron si el señor actor es o no funcionario públicos, e incluso condenan a la municipalidad a realizar un pago de lo que supuestamente se adeuda al actor de la causa, extralimitándose en sus competencias y la naturaleza del recurso extraordinario de Casación.

14. Bajo esta consideración, solicitó: **(i)** que se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; **(ii)** que se acepte la acción extraordinaria de protección; y, **(iii)** que se deje sin efecto la sentencia de 14 de junio de 2017.

3.2. De la parte accionada

15. Pese a haber sido debidamente notificadas, hasta el momento, las autoridades judiciales demandadas no han presentado su informe de descargo.

IV. Análisis

16. De la revisión integral de la demanda, se observa que si bien la accionante imputó la vulneración de varios derechos, su premisa principal se circunscribe a que la Sala

Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”) habría excedido sus competencias al pronunciarse sobre el fondo de la controversia, analizando la prueba y los hechos acaecidos dentro del proceso, sin considerar la naturaleza jurídica del recurso de casación.

17. En tal sentido, el análisis de esta Corte se centrará en verificar si la Sala ejerció atribuciones que el ordenamiento jurídico no preveía, a través del derecho a la seguridad jurídica.

4.1. Respeto al derecho a la seguridad jurídica

18. El derecho a la seguridad jurídica, de conformidad con el artículo 82 de la CRE, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
19. Al respecto, esta Corte ha establecido que los individuos deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas.
20. Así, la situación jurídica de un individuo sólo puede ser modificada por una autoridad competente a través de los procedimientos regulares establecidos previamente, para evitar la arbitrariedad.⁶
21. En el caso *sub júdice*, se observa que el recurso de casación fue admitido con fundamento en:
 - 21.1 La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por supuestamente existir errores en la interpretación de las disposiciones contenidas en los artículos 568 del Código de Trabajo⁷;
 - 21.2 El artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, puesto que el cargo de ‘Coordinador de Proyectos’ no se enmarca dentro del mentado artículo; y,
 - 21.3 La falta de aplicación del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en una absolución de consulta del Procurador General del Estado, manifestó que la Corporación es una persona de derecho privado, cuyos fondos no provienen de importes tributarios, sino más bien de donaciones o subvenciones.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 989-11-EP/19, caso N°. 989-1 I-EP, 10 de septiembre de 2019, p. 20 y 21; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 337-1 I-EP/19, caso N°. 337-1 I-EP, 28 de octubre de 2019, p. 26.

⁷ De acuerdo a la Sala, la Corporación es una persona de derecho privado con autonomía financiera, por tanto la relación mantenida entre los sujetos procesales no puede estar regulada por las normas del servicio público.

22. La Sala, para resolver el recurso, estableció como cuestionamiento “¿Cuál es el régimen jurídico que le asiste al accionante como ex funcionario de la Corporación de Salud Ambiental de Quito?”. Esto, por cuanto el recurrente considera que está sujeto al derecho laboral privado, mientras que el fallo de apelación lo ha considerado como servidor público.
23. En ese sentido, la Sala considera que el Tribunal *Ad quem* no realizó “una lectura adecuada” de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Reforma Tributaria N°. 2001-41, lo que ocasionó la declaratoria de nulidad. Determinó que no se tuvo en cuenta, “que el patrimonio de la Corporación se conformaba por donaciones o subvenciones realizadas por personas jurídicas o naturales que gozan de beneficio tributario”.
24. Adicionalmente, la Sala señaló que la relación laboral con una entidad privada se sujetará a las normas públicas siempre y cuando su patrimonio en forma mayoritaria provenga del Estado, lo cual no se ha demostrado en el caso *in examine*.
25. Por ende, resolvió casar la decisión del Tribunal *Ad quem* por infracción de los artículos 568 del Código del Trabajo y 4 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa⁸.
26. De lo referido, se observa que la Sala realizó un análisis de la debida interpretación de la normativa aplicable al caso, lo que corresponde de conformidad con la normativa procesal que regula el recurso de casación.
27. Una vez comprobada la indebida interpretación de los artículos 568 del Código de Trabajo y 4 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Sala procedió a emitir sentencia de mérito. Para su análisis, se refirió al artículo 326 número 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 4 y 578 del Código de Trabajo, estableció:
- la cantidad retenida de la liquidación de haberes laborales que le correspondían al trabajador, entra en franca contradicción con el principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, contenidos en los arts. 326.2 de la Constitución de la República y 4 del Código del Trabajo; así las cosas, se debe restituir el valor de USD \$ 8.218,00 al demandante, señor César Augusto Burneo Riofrío, por los derechos laborales que le corresponden, liquidados en el acta de finiquito e indebidamente retenidos y descontados por la institución demandada.*
28. En consecuencia, tomando en cuenta los méritos existentes en el proceso, dispuso la devolución de los valores indebidamente retenidos. De lo referido, se observa que la Sala actuó en el ámbito de sus competencias.

⁸ Respecto al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado no casó porque (i) no consta la supuesta absolución de consulta dentro de proceso; y (ii) las respuestas de la Procuraduría son vinculantes, sin perjuicio de los razonamientos que puedan realizar los órganos jurisdiccionales.

29. De ahí, se comprueba que no existió arbitrariedad alguna por parte de la Sala, puesto que actuó en el marco de sus competencias y de conformidad con la normativa procesal que regula el recurso de casación.
30. En consecuencia, esta Corte constata que la sentencia impugnada por la entidad accionante se fundamentó en normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridad competente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 2035-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.29
09:45:16 -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 23 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. 2035-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve 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

**Dictamen No. 2-21-OP/21****Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

CASO No. 2-21-OP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE****DICTAMEN**

Tema: La Corte Constitucional resuelve la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, respecto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno. La Corte declara improcedente la objeción presidencial presentada respecto de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del proyecto de ley.

I. Antecedentes Procesales

1. El 22 de abril de 2021, el señor César Litardo Caicedo, en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Presidencia de la República el texto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante “*proyecto de ley*”), discutido y aprobado en segundo debate el 20 de abril de 2021.
2. El 21 de mayo de 2021, el señor Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República, presentó una objeción “total por inconstitucionalidad” en relación al referido proyecto de ley.
3. El 31 de mayo de 2021, el señor Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial de la señora Esperanza Guadalupe Llori Abarca, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, solicitó a la Corte Constitucional que emita el dictamen de constitucionalidad del proyecto de ley, para lo cual adjuntó:
 - a. Copia certificada del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno aprobado y remitido a la Presidencia de la República;
 - b. Copia certificada de la objeción presidencial remitida a la Asamblea Nacional; y,
 - c. Escrito en el que se consideran las razones por las que se considera infundada la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

4. El 31 de mayo de 2021, se llevó a cabo el sorteo electrónico de la causa, el cual recayó en el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 3 de junio de 2021.
5. Al proceso comparecieron las siguientes instituciones presentando escritos en calidad de *amicus curiae*: el 3 de junio de 2021 el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (en adelante “*CONGOPE*”); el 17 de junio de 2021 el GAD Municipal de Machala y el GAD Municipal de Guayaquil en conjunto con los GAD Municipales de Daule, Samborondón y Durán y la Prefectura del Guayas; el 21 de junio de 2021 el GAD Municipal de San Vicente, el GAD Municipal de Milagro y la Prefectura de Bolívar; el 22 de junio de 2021 el GAD Municipal de Lomas de Sargentillo. El 22 de junio de 2021, compareció por su parte la Procuraduría General del Estado.

II. Oportunidad y Competencia

6. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución, se verifica que el presidente de la República ha presentado la objeción por razones de inconstitucionalidad en el plazo de 30 días contados a partir de la recepción del proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional. En tal sentido, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad, de conformidad con los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “*LOGJCC*”).

III. Proyecto de ley objetado por razones de inconstitucionalidad

7. El texto íntegro del proyecto de ley que fue objetado totalmente por razones de inconstitucionalidad corresponde a:

“Artículo 1.- Agréguese en la parte final del art. 62 de la Ley de Régimen Tributario Interno, un inciso con el siguiente texto:

“Excepcionalmente cuando el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.”

Artículo 2.- Agréguese en la parte final del art. 63 de la Ley de Régimen Tributario Interno, un inciso con el siguiente texto:

“Cuando el agente de retención sean las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, retendrán el cien por ciento (100%) del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.”

Artículo 3.- Agréguese a la Ley de Régimen Tributario Interno la Disposición Transitoria siguiente:

“CUARTA.- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado -IVA- pagado por las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, Universidades y Escuelas Politécnicas del país. El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, y que actualmente se encuentran pendientes de asignación, seguirán las siguientes reglas:

1. El Servicio de Rentas Internas compensará las obligaciones tributarias pendientes de pago y notificará al Ministerio de Economía y Finanzas para que este último dé inicio a la asignación presupuestaria, en un plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de esta Ley.
2. El Ministerio de Economía y Finanzas asignará vía transferencia presupuestaria de capital y acreditará en la cuenta correspondiente, con cargo al Presupuesto General del Estado, el IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la publicación de esta Ley.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.”

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Artículo 4.- Deróguese el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

DISPOSICIONES REFORMATORIAS A OTRAS LEYES

Artículo 5.- Agréguese en el artículo 200 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, los incisos siguientes:

“Las asignaciones y transferencias a las que se refiere este artículo se realizarán mensualmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.”

DISPOSICIÓN FINAL

Las disposiciones de esta Ley Reformatoria entrarán en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial y prevalecerán sobre otras de igual o menor jerarquía.

Dado y suscrito, a los veinte días del mes de abril del año dos mil veintiuno”.

IV. Fundamentos de las partes

A. Presidencia de la República

8. El entonces presidente de la República manifestó que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, que reforman los artículos 62 y 63 respectivamente de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante “LRTI”), “...pretenden establecer que determinados sujetos pasivos, como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas, se conviertan en sujetos activos del impuesto al valor agregado, recaudándolo y manteniendo los valores en sus cuentas, sin que los valores retenidos sean depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas...”.
9. En cuanto al resto de artículos del proyecto de ley, indicó que desarrollan reformas tributarias que modifican el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del impuesto al valor agregado.
10. En virtud de lo anterior, tras citar los artículos 135 y 301 de la Constitución, expresó que “...solo por iniciativa de la Función Ejecutiva se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, lo cual ha sido omitido en el tratamiento del Proyecto de Ley Reformatoria...”. Señaló que la Corte Constitucional expidió el dictamen No. 001-19-DOP-CC, en el que se declaró procedente la objeción por inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, porque “...el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial”.

11. Finalmente, señaló que en el dictamen No. 7-20-CP/21 la Corte Constitucional determinó que *“...el sujeto pasivo [es] uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria y siendo dicha obligación el vínculo jurídico en el que se sustenta el impuesto, la pregunta 12 no cumple los criterios necesarios para el control de constitucionalidad”*.

B. Asamblea Nacional

12. En primer lugar, la Asamblea Nacional expuso los antecedentes del proceso de formación del proyecto de ley y citó el informe para el segundo debate.
13. Respecto a los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, señaló que no crean, modifican o suprimen un tributo debido a que regula el procedimiento para la devolución de recursos generados por el impuesto al valor agregado (IVA) generado en la adquisición local o importación de bienes y servicios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, universidades y escuelas politécnicas. De tal manera, expresó que:

“...no existe modificación alguna a los elementos de la obligación tributaria del Impuesto al Valor Agregado que corresponde al 12%, no existe modulación de las tarifas, y se aplican los mismos presupuestos sobre el hecho generador de este tributo, es decir los supuestos jurídicos para que se produzca la obligación tributaria IVA, que no han cambiado, y que deben satisfacer los mismos sujetos pasivos obligados, en los casos determinados en el artículo 52 y siguientes de la Ley de Régimen Tributario Interno, que son claros al determinar cuándo y por qué se grava el IVA, impuesto que por lo tanto continúa siendo exigible para con la administración tributaria”.

14. Adicionalmente, manifestó que el proyecto de ley *“permite que estas entidades al actuar como agentes de retención, puedan disponer de sus recursos de manera rápida, y con agilidad en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, para satisfacer necesidades institucionales y de la ciudadanía...”*.
15. En cuanto a los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley, se indicó que establecen el procedimiento para la asignación presupuestaria, lo cual, a su parecer, *“...no puede ser considerada como una arrogación de facultades mediante las cuales se ha establecido, modificado, exonerado o extinguido impuestos. Pues en ninguna disposición contenida en el proyecto de ley se modifica, exonera o extingue el IVA...”*. Al respecto, señaló que la Constitución garantiza el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GADs”) a contar con los recursos económicos para garantizar el buen vivir.
16. Finalmente, alegó que resulta erróneo sostener la inconstitucionalidad del proyecto de ley respecto de los artículos 135 y 301 de la Constitución, debido a que la reforma legal desarrolla los artículos 271 y 298 de la Constitución respecto de las asignaciones, preasignaciones y recursos de los GADs y universidades debido a que, en su opinión,

“...viabiliza la transferencia predecible, directa, oportuna y automática de estas asignaciones”.

C. Procuraduría General del Estado

17. La Procuraduría General del Estado en su escrito indicó que el proyecto de ley necesitaba iniciativa legislativa por parte del presidente de la República y que debía contar con el ente rector de las finanzas públicas debido a su rol en el manejo del Presupuesto General del Estado.

D. Amicus curiae

18. En el escrito presentado por Pablo Anibal Jurado, en su calidad de presidente de CONGOPE, se refiere acerca de los siguientes aspectos: (i) la descentralización en país y las garantías establecidas por Constitución; (ii) fuentes de ingresos de los niveles de gobierno y la descentralización fiscal de GADs; (iii) afectaciones financieras históricas de prefecturas; (iv) asimetrías de las Prefecturas y el modelo de equidad territorial; y, (v) afectaciones del proyecto de ley a la LRTI.
19. Por su parte, en los escritos presentados por los GADs Municipales de Machala, Guayaquil, Daule, Samborondón, Durán, San Vicente, Milagro y Lomas de Sargentillo, así como la Prefectura del Guayas y Bolívar Durán, sus autoridades y representantes sostienen en lo principal que el proyecto de ley no es contrario a la Constitución, pues la reforma, a su entender, regularía un aspecto operativo del tributo, mas no significaría una alteración de los elementos del impuesto al valor agregado.

V. Análisis de la Objeción Presidencial

20. Sobre la objeción por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha señalado que:

“...implica el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, debiendo la Corte Constitucional circunscribirse a determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su adecuación, compatibilidad o consistencia constitucional”¹.

21. El presidente de la República ha objetado totalmente el proyecto de ley, teniendo como argumento central que se cambió el sujeto activo del impuesto al valor agregado (en adelante “IVA”), lo cual solamente se podía regular por iniciativa de la Función Ejecutiva. Por estos motivos, corresponde analizar la constitucionalidad de sus

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 003-19-DOP-CC (Caso No. 0002-19-OP) de 14 de marzo de 2019, párr. 2.

artículos 1, 2, 3, 4 y 5 y establecer si procede o no la objeción planteada por el presidente de la República.

22. La iniciativa legislativa conlleva la capacidad para presentar un proyecto de ley para dar inicio a su tramitación en el órgano legislativo. La Constitución² determina expresamente cuáles órganos del poder público y en qué casos son titulares de esta iniciativa. Del mismo modo, confiere a la ciudadanía, con un porcentaje de respaldo democrático, la facultad para presentar proyectos de ley, en ejercicio de la denominada iniciativa popular normativa.

23. Respecto de la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional de Colombia ha expresado que:

“6.6.1. El procedimiento legislativo como herramienta de expresión del principio democrático en la labor de configuración normativa del derecho, se integra por un conjunto de actuaciones realizadas por los sujetos autorizados por el ordenamiento constitucional, cuyo resultado final es la sanción y promulgación de la ley.

Este procedimiento se activa por uno de los sujetos legitimados para ejercer la atribución de presentar proyectos de ley, figura que se identifica bajo el concepto de iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa implica entonces la posibilidad de presentar una propuesta de regulación ante el Congreso, cuyo efecto consiste en que obliga a este órgano a ocuparse de ella mediante el procedimiento de elaboración de leyes”³.

24. Ahora bien, cabe abordar la iniciativa legislativa del presidente de la República en materia tributaria, la cual se desarrolla en los artículos 135 y 301 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

² Constitución. “Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.

2. A la Presidenta o Presidente de la República.

3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.

4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados”.

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-031/17 de 25 de enero de 2017, párr. 6.6.1.

“Art. 301.-Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

25. Esto quiere decir que solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad.
26. Ahora bien, en este punto se observa la relación que tiene la iniciativa legislativa en materia tributaria con el principio de legalidad⁴ y el principio de reserva legal⁵ en esta materia. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Magistratura, el principio de legalidad se refiere a que la creación, modificación o supresión de tributos debe ser efectuado a través de una ley; mientras que el principio de reserva de ley determina que todos los elementos del tributo estarán previstos en la ley⁶.
27. En otras palabras, en un primer momento, se requiere de la iniciativa legislativa del presidente a través de un proyecto de creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos para que, una vez seguido el trámite legislativo correspondiente, consten propiamente en una ley⁷ los elementos esenciales del tributo conforme el principio de reserva legal.
28. En el presente caso, se ha objetado por inconstitucional el proyecto de ley debido a que, según el entonces presidente, se busca que determinados sujetos pasivos (GADs,

⁴ Código Tributario. “Art. 3.- Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”.

⁵ Código Tributario. “Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el **objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código**” (Énfasis añadido).

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 36 y 37. Por ejemplo, la Corte Constitucional en Sentencia No. 014-12-SIN-CC (Caso No. 0070-09-IN) de 19 de abril de 2012 también desarrolló que: “*En este sentido, el principio de legalidad, fundado en el postulado no taxation without representation, conforme el principio constitucional, se interpreta en el sentido de la necesidad de contar con un acto legislativo para la existencia de un determinado tributo, y por otra parte, la exclusividad otorgada al Poder Ejecutivo para el ejercicio de la iniciativa legislativa en dicha materia. A ello debe sumarse el hecho de que al poder legislativo le corresponde como parte de la aprobación de la norma, la configuración de los elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, conforme lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario*” (Énfasis agregado).

⁷ Constitución. “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas) se conviertan en sujetos activos del IVA, lo cual, en su opinión, debió realizarse previa iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo. Dicho proyecto de ley agrega textos normativos a artículos de la LRTI y el COOTAD y deroga un artículo de la LRTI.

- 29.** Para examinar aquel argumento, cabe señalar que el proyecto de ley fue presentado el 2 de julio de 2019 por el asambleísta Henry Kronfle con el respaldo de 24 asambleístas⁸. A partir de dicho momento, se siguió con el trámite legislativo, donde se destaca lo siguiente:
- a.** El 1 de agosto de 2019 el proyecto de ley fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa⁹.
 - b.** El 29 de julio de 2020 se aprobó el informe para el primer debate¹⁰ y el 25 de marzo de 2021 el informe para segundo debate¹¹.
 - c.** El 20 de abril de 2021 se aprobó el proyecto de ley.
 - d.** El 21 de mayo de 2021, el presidente de la República presentó la objeción total por inconstitucionalidad.
- 30.** A continuación, se analizará el contenido de cada artículo del proyecto de ley para establecer si procede o no la objeción presidencial; es decir, se examinará si las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional que fueron objetadas por el presidente de la República, inobservaron la Constitución, particularmente, por no

⁸ En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado, incluso se manifestaron las razones por las cuáles se consideró que no se requería iniciativa legislativa por parte del presidente: “Finalmente, el artículo 301 de la Constitución dispone que solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos; por lo que cabe aclarar que el presente proyecto, no establece, modifica, exonera ni extingue impuestos, sino que dispone un nuevo proceso para que las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas puedan retener en sus cuentas el valor correspondiente al impuesto al valor agregado”. Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f9aa32e9-2f9b-4c0f-84f9-ebadcadff6d8/Proyecto%20de%20Ley%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20de%20R%E9gimen%20Tributario%20Interno%20Tr.%20370001.pdf>.

⁹ Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/58d0b03b-7812-46e2-a3c6-8fe0e7576a19/Memorando%20SAN-CAL-2019-0969.%20Notificaci%F3n%20Resoluci%F3n%20CAL.pdf>.

¹⁰ Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ecb68c76-e9ec-4272-98a2-08a5f46d846a/alcance-inf-1d-inf-1d-AN-CRET-2020-0050-M.pdf>.

¹¹ Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/083c2b85-0037-451f-8ec8-df9ffdd2e38f/Informe%20para%20Segundo%20Debate%20de%20Proyecto%20de%20Ley%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20de%20R%E9gimen%20Tributario%20Interno.pdf>.

contar con la iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo que exige el texto constitucional.

Artículo 1 del proyecto de ley

31. El artículo 1 del proyecto de ley agrega un texto al artículo 62 de la LRTI estableciendo que, cuando excepcionalmente el IVA sea recaudado por las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país (en adelante “*entidades y universidades detalladas*”), actuando como agentes de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes sin que se deposite en la cuenta del Servicio de Rentas Internas (en adelante “*SRP*”). De tal manera, se indica que dichas entidades y universidades detalladas deben notificar los valores retenidos al SRI.
32. De lo expuesto, a la luz de los artículos 135 y 301 de la Constitución, no se observa que el artículo 1 del proyecto de ley se refiera a disposiciones que aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.
33. Por otro lado, tampoco se verifica que establezca, exonere o extinga el IVA o algún otro impuesto o que modifique alguno de sus elementos esenciales, como lo afirma el Ejecutivo. Si bien es cierto, el artículo 1 del proyecto de ley agrega un inciso en la parte final del artículo 62 de la LRTI referente al sujeto activo del IVA, las disposiciones existentes en el mismo se mantienen, por lo que el contenido original de este artículo no está siendo modificado ni suprimido, toda vez que seguiría contemplando:

“Art. 62.- Sujeto activo.- El sujeto activo del impuesto al valor agregado es el Estado. Lo administrará el Servicio de Rentas Internas (SRI)

El producto de las recaudaciones por el impuesto al valor agregado se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas que, para el efecto, se abrirá en el Banco Central del Ecuador. Luego de efectuados los respectivos registros contables, los valores se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional para su distribución a los partícipes”.

34. Al mantenerse el contenido original del artículo 62 de la LRTI, se observa que el sujeto activo del impuesto al valor agregado continúa siendo el Estado, y su administrador el Servicio de Rentas Internas. Adicionalmente, se mantiene el segundo inciso que regula el proceso que deberá seguir el dinero recaudado por este impuesto. La reforma que se pretende introducir no hace más que establecer un proceso distinto para los recursos recaudados por las entidades y universidades detalladas; en donde estos organismos mantendrán en sus cuentas los montos recaudados por concepto de IVA en su calidad de agentes de retención. De tal manera, no se plantea la creación de

un impuesto o la derogación o modificación, en este caso del IVA, debido a que aborda un procedimiento operativo ya previsto legalmente¹².

- 35.** Al respecto, la recaudación se enmarca en la gestión tributaria que el SRI tiene a su cargo conforme el Código Tributario¹³ mientras que la distribución de recursos en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁴ (en adelante “COPFP”). Si bien dichas cuestiones están estrechamente relacionadas con el establecimiento de tributos, no involucran la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción, en este caso, del IVA.
- 36.** En esta línea, no se verifica que el artículo 1 del proyecto de ley cambie el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni tampoco que establezca exenciones y deducciones específicas. Como se ha insistido, la disposición objetada por el presidente de la República regula cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución de los recursos generados por el IVA, sin modificar ninguno de sus elementos esenciales.
- 37.** De manera anterior, la Corte en el Dictamen No. 001-19-DOP-CC estableció que el proyecto de Ley del Anciano inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución debido a que se estableció una exoneración de impuestos y se modificó el régimen

¹² El ponente ya ha manifestado anteriormente este criterio al momento de analizar una situación que ofrecía una problemática similar; en aquella ocasión, se trató de una propuesta de consulta popular que planteaba que ciertas instituciones no transfieran los valores al SRI que por retención del IVA generen. Se concluyó, en el voto salvado que suscribí, que dicha propuesta no incurría en la prohibición del artículo 104 de la Constitución, que impide referirse a asuntos relativos a tributos. Específicamente, en su parte pertinente, se afirmó: “*En la presente propuesta no se plantea la creación, derogación o reforma de tributos en sus aspectos esenciales (derecho tributario material), sino de un procedimiento operativo ya previsto legalmente que se precisa (derecho tributario formal), por lo que el planteamiento no incurre en esta prohibición.*” (Sentencia No. 7-20-CP/21, voto salvado, párrs. 100 y 101)

¹³ Código Tributario. “*Art. 9.- Gestión tributaria.- La gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias*”.

“*Art. 71.- Facultad recaudadora.- La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo.*

El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración”.

“*Art. 72.- Gestión tributaria.- Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten*”.

¹⁴ COPFP. “*Art. 70.- Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.*

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades”.

jurídico del impuesto a la renta¹⁵. Sin embargo, esta situación no se verifica en el presente caso, toda vez que el artículo 1 del proyecto de ley no conlleva, como sí ocurrió en dicha oportunidad, una exoneración o modificación del régimen jurídico del tributo.

- 38.** Por los motivos expuestos, no procede la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 1 del proyecto de ley analizado toda vez que no se requería iniciativa legislativa por parte del presidente de la República conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución.

Artículo 2 del proyecto de ley

- 39.** El artículo 2 del proyecto de ley, por su parte, establece que, si el agente de retención es alguna de las entidades y universidades detalladas, retendrá el cien por ciento (100%) del IVA, cuyos valores no se depositarán en la cuenta del SRI. Para el efecto, continúa el artículo indicando que dichas entidades deben notificar al SRI para que se mantenga el registro contable.
- 40.** De lo expuesto, no se verifica que el artículo 2 del proyecto de ley busque aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Tampoco se observa que contemple la creación o modificación del objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni establezca exenciones y deducciones específicas. Al contrario, ratifica la disposición introducida por el artículo 1 del proyecto, debido a que se insiste en detallar el proceso que seguirán los recursos provenientes de la recaudación del IVA en el caso de que las entidades y universidades detalladas actúen como agentes de retención de este impuesto.
- 41.** Como ya se indicó previamente, el artículo analizado desarrolla cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución del IVA sin que se modifique alguno de los elementos del tributo como los sujetos activo o pasivo. De igual manera, pese a que agrega un inciso en la parte final del artículo 63 de la LRTI que desarrolla cada uno de los sujetos pasivos del IVA, no los cambia o modifica ya que se concentra en el cambio del proceso para los recursos recaudados por las entidades y universidades detalladas.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-19-DOP-CC (Caso No. 0001-19-OP) de 12 de marzo de 2019. “10. La primera modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la ampliación... de la exoneración tributaria.... 11. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución... 12. La segunda modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la incorporación de un nuevo tipo de gasto deducible del impuesto a la renta... 13... Por lo tanto, la inclusión del indicado gasto deducible modifica el régimen jurídico del impuesto a la renta, modificación impositiva que vulnera los ya citados artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, ya que no provino de la iniciativa presidencial”.

42. De esta manera, y en función de lo desarrollado en los párrafos previos, no se encuentra que procede la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley analizado debido a que no era necesario contar con iniciativa legislativa por parte del presidente de la República conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución.

Artículo 3 del proyecto de ley

43. El artículo 3 del proyecto de ley agrega la Disposición Transitoria Cuarta a la LRTI. Dicha disposición establece unas reglas en relación con el valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que han efectuado las entidades y universidades detalladas y que se encuentren pendientes de asignación. Concretamente establece:
- a. El SRI deberá compensar las obligaciones tributarias pendientes y notificar al Ministerio de Economía y Finanzas para que se inicie con la asignación presupuestaria.
 - b. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá asignar el IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades antes señaladas.
 - c. Los valores que deben devolverse no podrán ser parte de los ingresos permanentes del Estado Central.
 - d. Las asignaciones deberán ser efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.
 - e. En caso de incumplimiento de la disposición, se deberán imponer las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante “LOSEP”).
44. De lo expuesto, tampoco se observa que el artículo 3 del proyecto de ley busque aumentar el gasto público o modificar la división político administrativa del país. Así mismo, no se verifica que conlleve a una modificación del régimen jurídico del IVA, toda vez que regula cuestiones relacionadas con la asignación del impuesto pagado por las entidades y universidades detalladas en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios. En tal sentido, no se crea o modifica en dicha norma el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni se establece exenciones y deducciones específicas.
45. En cuanto a que se modifica el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del IVA, cabe señalar que un proceso respecto de retención o régimen de devolución no constituye un cambio de los

elementos de los tributos. En tal sentido, no requiere iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo el artículo analizado.

- 46.** Con base en lo expuesto, se desprende que no procede la objeción de inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley debido a que no se desprende la necesidad de iniciativa legislativa por parte del presidente de la República en virtud de los artículos 135 y 301 de la Constitución.

Artículo 4 del proyecto de ley

- 47.** El artículo 4 del proyecto de ley deroga el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, que dispone:

“Art. (...) - Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas, le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el Ministerio de Finanzas. El Servicio de Rentas Internas verificará los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes e informará al Ministerio de Finanzas, a efectos del inicio del proceso de asignación presupuestaria.

Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia”.

- 48.** El mencionado artículo, como se puede apreciar, regula la forma de asignación presupuestaria de los valores equivalentes al IVA pagado por las entidades y universidades detalladas. En tal sentido, la derogatoria de dicha norma establecida en el artículo 4 del proyecto de ley no conlleva a que se establezca o extinga el IVA o algún otro impuesto, así como a que se constituya alguna exoneración ni modificación del objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA. Por otro lado, no busca aumentar el gasto público o modificar la división político administrativa del país.
- 49.** De igual manera, pese a que el Ejecutivo alegó que se reforma el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del tributo, el artículo analizado no cambia alguno de los elementos, en este caso, del IVA al derogar un artículo de la LRTI que busca operativizar el resto de disposiciones del proyecto de ley analizado.

- 50.** En suma, no procede la objeción por inconstitucionalidad del artículo 4 del proyecto de ley debido a que no requería iniciativa legislativa por parte del presidente de la República, de conformidad con los artículos 135 y 31 de la Constitución.

Artículo 5 del proyecto de ley

- 51.** El artículo 5 del proyecto de ley agrega dos incisos al artículo 200 del COOTAD¹⁶ que establece que las asignaciones y transferencias deben realizarse mensualmente a los GADs y que, en el caso del incumplimiento por parte de funcionarios públicos, se deben imponer las sanciones establecidas en la LOSEP.
- 52.** De lo anotado, no se observa que el mencionado artículo establece, extingue e incluso modifica el IVA o algún otro impuesto, así como no establece alguna exoneración. Además, no busca aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país toda vez que se refiere a la temporalidad de las asignaciones y transferencias que se debe realizar a los GADs y la sanción a los funcionarios públicos que incumplan dicha obligación. En consecuencia, no se observa alguna relación con la alegación del Ejecutivo que se reforma el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del tributo, lo cual, como se ha insistido, no cambia alguno de los elementos del IVA.
- 53.** Por tales motivos, no procede la objeción por inconstitucionalidad del artículo 5 del proyecto de ley en razón que no se refiere de ninguna manera al régimen jurídico de algún impuesto, de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución.

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 improcedente la objeción de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno. Al respecto, la Asamblea Nacional deberá promulgar y ordenar su publicación de conformidad con el artículo 139 de la Constitución y el artículo 132 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁶ COOTAD. “Art. 200.- *Obligatoriedad y crecimiento de las transferencias.- Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.*

Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados crecerán conforme a la tasa de crecimiento anual de los ingresos permanentes y de los no permanentes del presupuesto general del Estado”.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.06.26
11:35:53 -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 cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes; tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y un voto en contra del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 23 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. 2-21-OP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. En el Dictamen No. 2-21-OP, con ponencia del juez Hernán Salgado Pesantes, estoy de acuerdo con los argumentos de la sentencia y con la decisión. Me permito razonar mi voto sobre tres cuestiones: i) la relación de este voto con uno anterior en otra causa; ii) la “modificación” del sistema tributario; iii) la simplificación y eficiencia en la recuperación de haberes.

i) La relación de este voto con uno anterior en otra causa

2. Los jueces y juezas debemos ser coherentes con los criterios y con los votos en los casos. Esa posición de los jueces y juezas es, además, una garantía de que su concepción del derecho no cambia por razones ajenas a los hechos o controversias del caso. La coherencia judicial es, en otras palabras, otra forma de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad.

3. En el dictamen No. 7-20-CP/21, la Corte sostuvo, ante una propuesta de consulta popular en la que se planteaba una pregunta en el sentido de la norma objetada, que “...*el sujeto pasivo [es] uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria y siendo dicha obligación el vínculo jurídico en el que se sustenta el impuesto, la pregunta 12 no cumple los criterios necesarios para el control de constitucionalidad*”. En el caso mencionado voté en contra de la consulta.

4. Efectivamente, en dicho dictamen la Corte, con voto de mayoría, se afirmó:

*...Al ser el sujeto pasivo uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria, y siendo la obligación tributaria el vínculo jurídico en el que se sustenta el tributo, la modificación tal y como está planteada **podría** tener una incidencia en la configuración del IVA y, como tal, incurrir en la citada prohibición constitucional del artículo 104¹ (énfasis añadido)*

5. La Corte, al haber puesto el verbo en tiempo condicional simple, “podría”, en el dictamen hizo claramente un *obiter*. El dictamen fue sobre una pregunta para una consulta y no sobre una norma jurídica. Aunque estimó que las reformas legales de la pregunta sí presentan una modificación con respecto al régimen de retención al IVA, en cambio, no estableció que esa propuesta constituía una modificación del IVA. La Corte no analizó la constitucionalidad de norma alguna para considerar que podría haber cosa juzgada. El “*podría*” denota que, con otros elementos, se puede concluir que hay una

¹ Corte Constitucional, Dictamen 7-20-CP/21, párrafo 167.

afectación o no a la Constitución, pero que, con elementos que tiene a su alcance, a primera vista (*prima facie*) encuentra una potencial modificación al régimen tributario.

6. La norma objetada por el presidente, en cambio, si ofrece más elementos para poder considerar su constitucionalidad. Esos elementos se encuentran en los debates, las actas, el documento de la objeción presidencial y el mismo texto normativo aprobado por la asamblea, que proporcionan razones inexistentes en el análisis de una propuesta de consulta popular.

7. La ausencia de esta información técnica fue, además, enfatizada por la Corte en el caso de la consulta al señalar:

La Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto la pregunta pretende introducir reformas sobre cuestiones técnicas en materia tributaria y de las finanzas públicas y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector los comprenda y tome una decisión informada respecto de, por ejemplo, información acerca del mecanismo de retención que se pretende modificar.²

8. La clave en la discusión está si una regulación sobre normas tributarias se puede hacer mediante una consulta popular o mediante una ley. Si volvería a votar el caso 7-20-CP/21 me reafirmaría en el voto. Considero que la regulación tributaria en una consulta popular, además con propuestas múltiples modificaciones legales, no asegura la voluntad del elector. Sin embargo, en el caso de una ley, que presupone la deliberación parlamentaria, no existe semejanza alguna.

9. Por último, a partir de estos debates y del análisis de la norma objetada, es claro que su contenido no implica una modificación en los elementos centrales del tributo que requiera de iniciativa legislativa del Ejecutivo.

10. Por lo dicho, considero que, al votar en el caso de hoy, no existe contradicción con el voto de mayoría en la consulta popular propuesta con relación al IVA.

ii) La “modificación” del sistema tributario

11. La Constitución establece:

Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.³

Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir

² Corte Constitucional, Dictamen 7-20-CP/21, párrafo 154.

³ Constitución, artículo 135.

*tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*⁴

12. Si la norma aprobada por la Asamblea Nacional crea, modifica o suprime impuestos, entonces, por vicio de forma, la iniciativa debía provenir exclusivamente del Presidente y habría que declararla inconstitucional.

13. La norma aprobada no cambia el sujeto activo, la obligación, ni el sujeto pasivo del tributo. Es decir, toda la regulación del IVA se mantiene intacta. Lo que hace la norma es evitar que lo recaudado por un agente de retención vaya al sistema central y luego vuelva a los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, según corresponda por devolución.

14. En consecuencia, concuerdo con la sentencia en el sentido de que no hubo “modificación” del sistema de tributos y no cabía la objeción presidencial.

iii) La simplificación y eficiencia en la recuperación de haberes

15. El sistema de recaudación del IVA obliga a que los agentes de retención tengan que liquidar y remitir al Estado lo percibido. El monto va a una cuenta común. Después, la administración central, cuando se determina que hay que devolver los montos, remite lo correspondiente a los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país.

16. La Constitución establece:

*El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria*⁵ (énfasis añadido).

17. Las normas legales objetadas tienen la virtud de simplificar un procedimiento administrativo engorroso, evitar una dilación innecesaria para devolver montos que pertenecen a ciertas entidades, dar liquidez que no suelen tener los GAD, empresas públicas y universidades, y garantizar la eficiencia en la recaudación.

18. Una objeción que se podría esgrimir, a primera vista, es que este procedimiento impide que la administración central pueda tener el presupuesto suficiente para distribuir los ingresos de una forma equitativa. Pero si se mira con detenimiento, como bien afirma el proyecto, la propuesta normativa no altera en absoluto el presupuesto del Estado. Los montos que recibe el Estado, tarde o temprano, los tiene que devolver a los agentes correspondientes de retención. En este sentido, tampoco afecta al gasto público ni a la distribución de la riqueza nacional.

⁴ Constitución, artículo 301.

⁵ Constitución, artículo 300.

19. Por otro lado, las normas objetadas promueven y fortalecen la descentralización, que es uno de los principios del gobierno del Estado y que persigue la administración pública, según la Constitución.⁶

20. La forma cómo se administraban los recursos provenientes de la recaudación del IVA fortalecían sin justificación alguna la centralización de los recursos y obligaba a que los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país tengan que invertir tiempo y recursos para recuperar lo que les correspondía. En suma, la ley objetada promueve menos burocracia y más eficiencia recaudatoria.

21. Además, me permito destacar la norma (artículo 3 de la ley objetada que agrega una disposición transitoria) que establece un mecanismo para la asignación presupuestaria en los casos que se encuentran pagos pendientes de asignación. El procedimiento tiene relación con la compensación de obligaciones tributarias pendientes⁷ y con la transferencia presupuestaria. Ciertos valores, recaudados por ciertas entidades, no se devolverán. También la norma refuerza la obligación de sancionar a los funcionarios públicos que incumplen con los pagos oportunos.

22. La propuesta legal permite que los GAD, empresas públicas y universidades tengan fondos para poder cumplir sus competencias y sus fines, sin tener que perder tiempo y recursos para cobrar lo que les corresponde.

23. Por estas razones, además de las que constan en la sentencia de mayoría, vote a favor.

**RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.26 19:55:09 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁶ Constitución, artículos 1 y 227.

⁷ Código de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 172: *“Liquidación y extinción de obligaciones entre entidades del sector público.- Cuando el ente rector de las finanzas públicas, establezca que entre dos o más entidades del Estado, o el Estado con otras entidades pueden extinguirse obligaciones existentes entre ellas, ya sea por haberse efectuado el pago, operado la compensación o por condonación de la deuda, les conminará para que en un plazo determinado suscriban obligatoriamente un convenio de extinción de obligaciones. Para los efectos anotados, las entidades del Estado observarán obligatoriamente las normas que expida el ente rector de las finanzas públicas”.*

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 2-21-OP, fue presentado en Secretaría General el 24 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 06:39; 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

DICTAMEN No. 2-21-OP/21**VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulamos un voto salvado respecto del dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21, emitido por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 23 de junio de 2021, por las razones que exponemos a continuación.
2. En el caso No. 2-21-OP, el entonces presidente de la República formuló una objeción total por razones de inconstitucionalidad a los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante, “LRTI”), teniendo como argumento central que en dicho proyecto se modificaron los elementos del impuesto al valor agregado (en adelante, “IVA”), relacionados con el sujeto activo y pasivo, modificación que, a su juicio, se podía realizar únicamente por iniciativa de la Función Ejecutiva, conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución del Ecuador¹.
3. La decisión de mayoría, en suma, consideró que no procede la objeción de inconstitucionalidad porque los cambios planteados a la LRTI por el proyecto de Ley Reformatoria (i) no aumentan el gasto público o modifican la división político-administrativa del país; y, (ii) tampoco establecen, exoneran, modifican o extinguen los elementos esenciales del IVA o de algún otro impuesto.
4. Concordamos con el dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21 respecto del análisis que realiza sobre los artículos 3 y 5 de la Ley Reformatoria a la LRTI, en el sentido de que no observamos que dichos artículos establezcan, extingan, exoneren o modifiquen el IVA o algún otro impuesto. Tampoco buscan aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Se refieren, en suma, a la oportunidad de las asignaciones y transferencias pendientes y futuras, que deben realizarse a las entidades y organismos del sector público del Gobierno

¹ Constitución del Ecuador, art. 135: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

Ibíd., art. 301: “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país y la sanción a los funcionarios públicos que incumplan dicha obligación. De ahí que no se requiere de iniciativa legislativa por parte de la Función Ejecutiva para el efecto.

5. En relación con el análisis que el dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21 realiza respecto de los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, si bien coincidimos respecto del punto (i), respetuosamente disentimos con lo relacionado al punto (ii) del párrafo 3 *ut supra*. Sobre este segundo aspecto, el dictamen de mayoría consideró que no era necesario que dichos artículos provengan de la iniciativa del presidente porque solo tendrían que ver con la recaudación y distribución de los ingresos generados por concepto de IVA.
6. En ese sentido, el dictamen de mayoría señaló que la recaudación del IVA se enmarca en la gestión tributaria y la distribución de recursos del Servicio de Rentas Internas, conforme la normativa tributaria vigente y que, si bien aquellas cuestiones están estrechamente relacionadas con el establecimiento de tributos, no involucran su creación, modificación, exoneración, supresión o extinción. En definitiva, el dictamen de mayoría determinó que no se verifica que en el proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI se cambie el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la tarifa o la forma de establecer el IVA o que se establezcan exenciones y deducciones específicas. Es así que, para los jueces y las juezas que emitieron el dictamen de mayoría, el proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI versa sobre cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución de los recursos generados por concepto de IVA, sin que sus elementos esenciales hayan sido modificados.
7. Nos apartamos de ese criterio por cuanto consideramos que los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, al determinar que los recursos recaudados por concepto de IVA se mantendrán en las cuentas de las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, como agentes de retención, alteran el régimen de los sujetos pasivos de este impuesto, diferenciándolo del previsto en el Código Tributario. Esto, por cuanto la modificación del rol que tienen los agentes de retención varía la configuración misma del tributo y, por ende, del tributo mismo, al permitirles mantener los valores retenidos de IVA. Correlativamente, la reforma modifica el régimen del sujeto activo del IVA al impedir su acceso a los valores retenidos.
8. En definitiva, consideramos que la modificación del IVA, en el sentido planteado por los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, realiza cambios en la manera en cómo el acreedor del tributo administra los recursos y ejerce sus competencias. Estos cambios en los elementos esenciales del tributo requieren de iniciativa de la Función Ejecutiva, conforme con los artículos 135 y 301 de la Constitución, precisamente porque es esta función la que tiene a su cargo

la administración tributaria. Por las razones expuestas, disentimos de la decisión de mayoría.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO
Fecha: 2021.06.26
15:12:34 -05'00'
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**
Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA
PRADO
Fecha: 2021.06.26
19:10:48 -05'00'
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

**DANIELA
SALAZAR MARIN**
Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.06.26 12:02:52
-05'00'
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en la causa 2-21-OP, fue presentado en Secretaría General el 25 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 15:19; 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. 2-21-OP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia, del voto concurrente y del voto salvado conjunto que anteceden, fue suscrito el día sábado veintiséis 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

AGB/WFCS



Sentencia No. 472-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 472-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las decisiones de primera y segunda instancia emitidas dentro de una acción de protección. La Corte encuentra que la decisión de segunda instancia, al resolver el recurso de apelación, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva.

I. Antecedentes Procesales

1. El 17 de noviembre de 2015, Fermín Agapito Quinde Guzmán, por sus propios derechos y como procurador común de un grupo de personas pertenecientes a la Comunidad Ancestral San Miguel del Morro, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante “MAGAP”)¹. El caso fue signado con el número 09284-2015-04879 y posteriormente por inhibición del juez² con el número 09290-2015-00061.
2. El 11 de diciembre de 2015, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas (en adelante “Unidad Judicial”) “inadmitió” la acción de protección³. En contra de esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 11 de febrero de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante “Sala” o “Corte Provincial”) confirmó la sentencia subida en grado y declaró improcedente la acción de protección.

¹ En su demanda alegó la vulneración a sus derechos por la interferencia del MAGAP en la elección de directiva de la “comunidad campesina” de la localidad, lo cual, según sostiene, pone en riesgo la titulación de sus territorios debido a que dicha organización fue reemplazada por la actual “comunidad indígena”.

² En auto de 18 de noviembre de 2015, la Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil se inhibió de conocer la acción de protección y ordenó que se remita el expediente a la Unidad Judicial de General Villamil (cantón Playas) para que se continúe con el trámite.

³ De forma concreta señaló: “Al proponer acción constitucional de protección por este tipo de eventos se desnaturalizaría la garantía constitucional ocasionando su ordinarización, es decir la controversia entre competencias que consolida el litigio ordinario y/o administrativo en sede constitucional, por lo que de conformidad a lo expuesto en el inciso último del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, INADMITO LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por FERMIN AGAPITO QUINDE GUZMAN...”.

4. El 29 de febrero de 2016, Fermín Agapito Quinde Guzmán, por sus propios derechos y como procurador común de un grupo de personas pertenecientes a la Comunidad Ancestral San Miguel del Morro, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de diciembre de 2015 emitida por la Unidad Judicial y en contra la sentencia de 11 de febrero de 2016 dictada por la Sala.
5. El 17 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0472-16-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de junio de 2016, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2020 y dispuso que las autoridades jurisdiccionales, cuyas decisiones fueron impugnadas, presenten un informe de descargo sobre el contenido de la acción.
8. El 23 de agosto de 2020, Omar Demera Valencia, en su calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas presentó su informe. El 4 de septiembre de 2020, Francisco Morales Garcés y Julio Aguayo Urgiles, en sus calidades de jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentaron su informe.

II. Alegaciones de las Partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

9. El accionante solicitó que se admita la acción extraordinaria de protección y que se disponga al MAGAP que se eleve en consulta a la Procuraduría General del Estado respecto a “*si procede o no la disolución de la Comunidad Campesina de la Localidad*”. De igual manera, requirió medidas cautelares para que se ordene al MAGAP la suspensión de todo proceso de adjudicación de tierras en su territorio y que presente un informe sobre las adjudicaciones realizadas a compañías y personas naturales de territorios pertenecientes al recinto San Miguel de Morro en los últimos 10 años.
10. En primer lugar, el accionante alegó que, a pesar de la extensa documentación aportada y la “*incontrastable fundamentación de hecho*”, el juez en primera instancia no lo tomó en cuenta. Además, señaló que no adecuó la pertinencia de las normas que justificaron las actuaciones de los funcionarios demandados a los antecedentes de hecho, con lo que no está debidamente motivada. Por otro lado, indicó que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque no se observó en la

fundamentación el abuso de los funcionarios en sus actuaciones y que se está poniendo en peligro la totalidad de las posesiones ancestrales de la comunidad.

11. En cuanto a la decisión de segunda instancia, el accionante señaló que existió una equivocación al señalar como actores a la Comunidad Ancestral de San Miguel del Morro cuando la acción la presentaron como grupo de pobladores, nombrando un procurador común. Por otro lado, alegó que no se tomaron en cuenta las pruebas documentales aportadas por la parte actora y que no se observaron los principios de autodeterminación y autodefinición al constituirse como comunidad ancestral. Finalmente, indicó *“QUE APARECE QUE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN HA SIDO PROPUESTA POR RAUL GERMAN PADILLA SAMANIEGO, LO QUE HACE PRESUMIR QUE ESTA RESOLUCIÓN QUE NOS PERJUDICA, SE LA HIZO SOBRE TECTOS (sic) Y ELEMENTOS DE MOTIVACIÓN CONSTITUCIONAL DE OTRO CASO DE ACCIÓN CONSTITUCIONAL”*.
12. Por otro lado, el accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque, a su parecer, del expediente se desprende que se enfrentaron a una situación que afecta a la posesión ancestral de su territorio y a su autodeterminación *“causandonos (sic) graves perjuicios (sic) de estabilidad económica y jurídica, por que el haberse interrumpido el proceso de titulación, nos impide invertir, obtener créditos, mejorar nuestras condiciones sociales”*. En tal sentido, expresa que la decisión de segunda instancia *“ratifica la vulneración del derecho de la Seguridad Jurídica y el respeto a la constitución y la existencia de las normas jurídicas, claras, públicas y aplicadas, por las mismas autoridades del Ministerio De Agricultura, Ganadería y Pesca. No Obstante que en su resolución debieron aplicar, el principio de aplicación directa de la Constitución, el principio de mayor favorabilidad a los pobladores de Nuestro Recinto” (sic)*.
13. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, indica que en la sentencia de segunda instancia *“no se ha observado, los procesos reivindicatorios de las organizaciones sociales, pueblos, nacionalidades en general, que están consagrada desde la constitución de 1998 y con mayor progresividad en la actual constitución” (sic)*. En tal sentido, señala que los derechos colectivos de los pobladores del recinto San Miguel del Morro *“debió ser atendida y protegida, conforme al espíritu de las normas constitucionales, en este sentido, debió pronunciarse la sala de la Corte Provincial, pero más bien se apunta a consagrar un vulnerabilidad jurídica, económica y social, al no atenderse las pretensiones propuestas en la acción de protección” (sic)*.

B. De las partes accionadas

Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Playas

14. En el informe presentado el 23 de agosto de 2020, el juez de la Unidad Judicial indicó que la *“decisión ... fue tomada con sustento en los medios probatorios y argumentaciones presentados en la audiencia por la parte accionante y la parte*

accionada”. De igual manera, precisó que no tenía la facultad para declarar la inconstitucionalidad o la ilegalidad de la convocatoria a elecciones dentro de una comuna campesina.

15. Finalmente, respecto a las alegaciones del accionante, manifestó que durante la tramitación del proceso se observaron las garantías básicas del debido proceso, se atendió y resolvió su requerimiento y se aplicaron normas constitucionales previas, claras y públicas por parte de la autoridad competente.

Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

16. En el informe de 4 de septiembre de 2020, los jueces de la Sala realizaron un recuento de la tramitación de la causa y la naturaleza de la acción de protección. Posteriormente, indicaron que la actuación del MAGAP (convocar a elecciones de los miembros de la comuna de San Miguel del Morro) se enmarcaba en la Ley Orgánica y Régimen de las Comunas y que en caso de conflicto con la ley la vía no era la idónea para resolver la controversia.
17. Por otro lado, señalaron que se invocaron las normas constitucionales que reconocen los derechos colectivos, respecto de las cuales *“no se encuentra el principio de autodeterminación de los pueblos de la forma como los accionantes pretenden aplicarlo”*.
18. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, expresaron que *“en el fondo de la reclamación subyace una discusión de mera legalidad, sobre la potestad legal del Ministerio de Agricultura y Ganadería ... es decir, no podemos hablar de vulneración de la seguridad jurídica, por el respeto de la normativa infraconstitucional vigente; por lo que, prima facie, se determinaría que precisamente se cumplió con el ordenamiento infraconstitucional, que es ajeno a un análisis dentro de una acción constitucional”*.
19. Sobre la garantía de motivación, señalaron que, de la simple lectura de la sentencia impugnada, *“vamos a encontrar que se señalan cuáles son los fundamentos jurídicos aplicados, así como la construcción argumentativa suficiente y el lenguaje es fácilmente entendible, pero por encima de esta aseveración subyace, que el accionante solicita que se inaplique por inconstitucional una Ley, cuando esa es una potestad exclusiva de la Corte Constitucional”*.
20. Finalmente, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, manifestaron que *“el accionante, presentó una acción de protección, porque consideraba que se afectaron sus derechos constitucionales, acción que fue tramitada y resuelta por el juez a quo, y no satisfecho con la decisión, recurrió el fallo, que ha subido en grado para su conocimiento y resolución, con lo que se ha cumplido los tres momentos que ha señalado la Corte Constitucional, puesto que, la tutela judicial efectiva no implica la aceptación de las pretensiones de las partes, sino su análisis y resolución acorde al ordenamiento constitucional y legal”*.

III. Consideraciones y Fundamentos

A. Competencia

21. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Análisis constitucional

22. En primer lugar, cabe indicar que el pedido de medidas cautelares del accionante debió ser atendido en su momento por la Sala de Admisión, sin embargo, no existió pronunciamiento en el auto de admisión de 17 de mayo de 2016. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que, conforme el artículo 27 de la LOGJCC, no proceden medidas cautelares “*cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos*”.
23. Ahora bien, corresponde a la Corte Constitucional analizar presuntas vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica tanto en las decisiones de 11 de diciembre de 2015 emitida por la Unidad Judicial y de 11 de febrero de 2016 dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

- Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

24. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación es desarrollado en el literal l) del numeral 7 contenido en el artículo 76 de la Constitución en los siguientes términos:

“(...) 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.”

25. La Corte Constitucional ha establecido que, en garantías jurisdiccionales, los jueces y juezas deben entre otros: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) verificar la existencia o no de vulneración a los derechos; en el caso de no encontrar vulneraciones a derechos sino conflictos de índole infraconstitucional, determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto⁴.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

26. Con base en lo anterior, corresponde analizar las decisiones de primera y segunda instancia emitidas en la acción de protección número 09290-2015-00061.

Sentencia de 11 de diciembre de 2015

27. El accionante alegó que, en primera instancia, el juez no tomó en cuenta la extensa e incontrastable fundamentación de hecho y que no se explicó la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho para justificar las actuaciones de los funcionarios demandados.
28. Al respecto, el 11 de diciembre de 2015, la Unidad Judicial emitió la decisión de primera instancia en la acción de protección propuesta por Fermín Agapito Quinde Guzmán, por sus propios derechos y como procurador común de un grupo de personas.
29. En el **considerando primero** de la decisión, el juez de la Unidad Judicial se declaró competente⁵ y, en el **considerando segundo**, explicó el trámite de la acción de protección⁶. Por su parte, en el **considerando tercero** citó el artículo 88 de la Constitución y el artículo 39 de la LOGJCC referentes a la acción de protección.
30. Posteriormente, en el **considerando cuarto**, la Unidad Judicial analizó la pretensión del accionante, estableciendo que la consulta de norma solicitada⁷ “*no se ajusta a lo que determina el art. 428 de la Constitución de la República*”.
31. A continuación, en el **considerando quinto**, en referencia a la audiencia, el juez identificó que “*la parte accionante reclama se deje sin efecto una convocatoria a elecciones por parte del Director Provincial Agropecuario del Guayas en la Comuna San Miguel del Morro, la misma que debía realizarse el `21 de octubre de 2015 desde las 09h00 a 16h00` constante a fojas 118 del proceso, alegando que la misma es inconstitucional e ilegal*”. Frente a lo anterior, estableció que no se logró determinar la existencia de vulneración a derechos por cuanto “*el acto administrativo es emitido por la autoridad competente y goza de plena legitimidad por el hecho que no existe una violación constitucional*”. De esta manera, indicó que existía la vía administrativa para impugnar la convocatoria de elecciones ante el MAGAP toda vez que no se ha justificado la vulneración a derechos constitucionales conforme el artículo 40 numeral 1 de la LOGJCC⁸ y que el accionante cuestiona la

⁵ Enunció el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y los artículos 7 y 167 de la LOGJCC.

⁶ Enunció el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y el artículo 14 de la LOGJCC.

⁷ En la pretensión de la demanda, se indicó: “... *solicitamos como medida cautelar urgente y sumarásima, la suspensión de ese proceso eleccionario hasta que se efectivice la Consulta a la Procuraduría General del Estado o en su defecto se sirva señor Juez, salvo mejor criterio se realice dicha consulta a la Corte Constitucional, en cuyo caso igualmente sírvase suspender como medida cautelar el proceso inconstitucional e ilegal de esas elecciones*” (fs. 144).

⁸ LOGJCC. “Art. 40.- *Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional*”.

constitucionalidad y legalidad del acto impugnado según el artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC⁹.

- 32.** En el **considerando sexto**, el juez analizó los requisitos de procedencia de la acción de protección, para lo cual invocó el artículo 42 de la LOGJCC y el artículo 88 de la Constitución, así como citó doctrina, mientras que en el **considerando séptimo** explicó el contenido del artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.
- 33.** Finalmente, en el **considerando octavo**, el juez invocó los artículos 88 y 427 de la Constitución con relación al artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC. Frente a lo anterior, y considerando nuevamente la pretensión del accionante, estableció que: *“el suscrito juez no es competente para resolver asuntos de inconstitucionalidad o de mera legalidad, tampoco se determina cual es el derecho fundamental violado. Al proponer acción constitucional de protección por este tipo de eventos se desnaturalizaría la garantía constitucional ocasionando su ordinarización, es decir la controversia entre competencias que consolida el litigio ordinario y/o administrativo en sede constitucional”*. De esta manera, el juez inadmitió la acción de protección conforme el último inciso del artículo 42 de la LOGJCC¹⁰.
- 34.** Frente a lo expuesto, y contrario a lo sostenido por el accionante, se verifica que en la sentencia de primera instancia se enunciaron las normas jurídicas de la Constitución y la LOGJCC en las que se fundó la decisión y se explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este contexto, si bien se expuso de manera sucinta y pertinente¹¹, la autoridad jurisdiccional no encontró vulneraciones a derechos constitucionales debido a que, según su criterio, el acto identificado como impugnado fue emitido por autoridad competente y goza de legitimidad. De esta manera, procedió a señalar que existía la vía administrativa y que además el accionante pretendió impugnar la constitucionalidad y legalidad del acto. Por estos motivos, se cumplió con los requisitos mínimos de motivación.
- 35.** Si bien el accionante alega que aportó una extensa documentación e incontrastable fundamentación de hecho que no fue tomada en cuenta, cabe señalar que la autoridad judicial expuso de forma concreta sus razones para considerar que no existieron vulneraciones a derechos en relación con el argumento relevante del caso relacionado con las actuaciones del MAGAP en la convocatoria a elecciones de la comunidad¹². En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación no *“supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos ni una*

⁹ LOGJCC. “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ... 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”.

¹⁰ LOGJCC. “Art. 42.- Improcedencia de la acción.-... En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

¹² La Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020 que: *“41. Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”* (Énfasis añadido).

*agotadora explicación de argumentos y razones, resultando perfectamente una fundamentación concreta*¹³. Por estos motivos, se descartan las alegaciones del accionante.

36. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar a la autoridad judicial que, si bien se sustentó en el último inciso del artículo 42 de la LOGJCC para declarar inadmisibile la acción de protección, para la fecha en que emitió la decisión ya se había expedido la Sentencia No. 102-13-SEP-CC de 4 de diciembre de 2013 en la que la Corte aclaró la diferencia entre el análisis de admisibilidad y procedibilidad de dicha garantía a través de la interpretación condicionada de la norma de la LOGJCC¹⁴. En tal sentido, debe emitir sentencia cuando fundamente su decisión en las causales de improcedencia contempladas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.

Sentencia de 11 de febrero de 2016

37. Sobre la decisión de segunda instancia, el accionante señaló que existió una equivocación sobre la manera en que comparecieron a la acción de protección (como grupo de pobladores de la comunidad), que no se tomaron en cuenta las pruebas documentales aportadas y el principio de autodeterminación al constituirse como comunidad ancestral. Por otro lado, que la decisión se la realizó sobre la base de otra propuesta por el señor Raúl German Padilla Samaniego.
38. El 11 de febrero de 2016, la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emitió la decisión de segunda instancia en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en la acción de protección.
39. En el **considerando primero**, la Sala se declaró competente para conocer el recurso de apelación¹⁵. Por su parte, en el **considerando segundo** expuso los antecedentes que originaron la acción de protección y relató brevemente los fundamentos del recurso, mientras que en los **considerandos tercero y cuarto** las alegaciones de la entidad accionada y la Procuraduría General del Estado. Ya en el **considerando quinto**, desarrolló la finalidad de la acción de protección, en donde citó los artículos 82 y 88 de la Constitución y el artículo 40 numeral 1 de la LOGJCC.
40. En el **considerando sexto** la Sala identificó el problema jurídico del caso concreto, relacionándolo con *“la supuesta vulneración de derechos constitucionales o*

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1892-13-EP/19, párr. 27.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 102-13-SEP-CC (Caso No. 0380-10-EP) de 4 de diciembre de 2013, pág. 26. *“El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.

¹⁵ Se sustentó en la razón de sorteo (fs. 8) y en los artículos 24 de la LOGJCC y 86 de la Constitución.

principios fundamentales en la actuación de los funcionarios del MAGAP al convocar a los miembros de la Comuna SAN MIGUEL DEL MORRO a elecciones ya que desde el año 2011 se encontraba en acefalía". De esta manera, en el **considerando séptimo**, encontró que la actuación del MAGAP estuvo enmarcada en el artículo 4 de la Ley de Comunas¹⁶ por lo que, a su entender, los accionados se encontraban investidos de plenas facultades legales para ejecutar el acto impugnado.

41. Por otro lado, abordó la alegada vulneración al principio de autodeterminación en el **considerando octavo**. Al respecto, citó los artículos 2, 4, 11 numeral 7, 38, 45, 57 numeral 4, 59 y 60 de la Constitución y señaló que: *"De este compendio de normas constitucionales mediante las cuales se protege y ampara a los pueblos ancestrales del Ecuador en cuanto a su patrimonio territorial, ambiental, a tener una educación acorde a su cultura y el respeto de la misma; mas no se encuentra el principio de autodeterminación de los pueblos de la forma como los accionados pretenden aplicarlo pues el Art. 57 lo restringe sólo a pueblos en aislamiento voluntario (...) que no es aplicable a la Comuna Accionante puesto que no ha mostrado su voluntad de vivir en aislamiento"*.
42. Adicionalmente, la Sala indicó que: *"la Comuna San Miguel del Morro presenta un conflicto interno que propugna captar los puestos directivos de la Organización Comunal conforme se prueba con el expediente administrativo del MAGAP No. 003-2016-IC-CZ5 en donde han concurrido los comuneros para resolver acerca de la impugnación a elecciones del Cabildo, y dentro del desarrollo del expediente no se han acusado violaciones a principios y normas constitucionales"*.
43. Con base en lo expuesto, indicó que la acción de protección hubiese procedido si los jueces hubiesen detectado vulneración de derechos constitucionales del accionante en el procedimiento administrativo. Para el efecto, señaló que la Sala verificó que no se vulneraron derechos conforme el considerando séptimo de la sentencia de primera instancia. Para lo cual, citó un extracto de dicha decisión¹⁷ y señaló que:

¹⁶ Ley de Organización y Régimen de las Comunas. "Art. 4.- Dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería.- Administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Los derechos que esta Ley concede a las comunas, estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio".

¹⁷ En la parte pertinente de la decisión se indicó: *"Bajo este escenario, cabe indicar que la acción de protección hubiese procedido si los jueces, luego de su análisis, hubiesen detectado vulneración de derechos constitucionales del accionante en el procedimiento administrativo, particular que la Sala, al momento de resolver verificó debidamente, tal como se observa en el texto de la sentencia, que en su considerando séptimo menciona: ..De igual manera no se desprende la violación de los derechos constitucionales alegados por el accionante, exigencias estas que, plantea de manera unívoca el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional puesto que, al tenor de la norma constitucional, es un recurso rigurosamente excepcional, que no se parece a ningún otro de los que existen en el ordenamiento; es más, se hace necesario precisar e identificar que el reclamo al que hace el accionante se refiere a cuestiones de mera legalidad, razón por la cual el recurrente puede y podría reclamar sus derechos en la vía jurisdiccional competente; tal como, insiste este juzgador ya lo ha hecho y se encuentra tramitando en dicha vía"* (Énfasis añadido).

“Sobre este análisis, la acción de protección propuesta por Raúl Germán Padilla Samaniego, hubiese procedido bajo la premisa de haber existido la vulneración, por acción u omisión, de derechos constitucionalmente consagrados, pues esta garantía jurisdiccional tiene lugar siempre y cuando el juez, luego de un estudio pro tundo (sic) de razonabilidad y de los hechos puestos en su conocimiento, determine la existencia de vulneración de derechos constitucionales” (Énfasis añadido).

44. Finalmente, citó un extracto de una sentencia de la Corte Constitucional, sin identificar su número y estableció que no existió vulneración de derechos constitucionales y que se trató de un conflicto de materia de legalidad conforme el artículo 42 numeral 1 de la LOGJCC. De esta manera, confirmó el fallo de primer nivel y declaró improcedente la acción de protección.
45. De lo expuesto, se verifica que la decisión impugnada enunció las normas y principios jurídicos sobre los cuales fundamentó su decisión. Sin embargo, no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso concreto.
46. En primer lugar, si bien se identificó el acto impugnado, se encontró que la actuación del MAGAP estuvo de acuerdo con la Ley de Comunas y se invocaron las normas constitucionales relacionadas con derechos colectivos, al momento de analizar el caso concreto se observa que existe un pronunciamiento respecto de la acción de protección propuesto por una persona ajena a la controversia. Concretamente, se analizó la demanda de Raúl Germán Padilla Samaniego y no la de Fermín Agapito Quinde Guzmán.
47. Por otro lado, al momento de justificar que en la decisión de primera instancia no se encontraron vulneraciones a derechos, se citó un supuesto considerando séptimo que no corresponde a la sentencia de 11 de diciembre de 2015¹⁸ sino a la emitida dentro de la acción de protección No. 01131-2013-0761¹⁹. Dicha sentencia fue dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección presentada precisamente por el señor Raúl German

¹⁸ El considerando séptimo de dicha decisión estableció: *“SEPTIMO.-El Art. 42.4 de la Ley Orgánica de Control Constitucional y Garantías Jurisdiccionales, determina la improcedencia de la acción de protección cuando el acto administrativo, no signifique una violación de derechos constitucionales, cuando pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, filtro de procedibilidad de naturaleza restrictiva que a todas luces restringe, más no regula esta garantía al obstaculizar el ejercicio de su acción, aspecto que no ha sido demostrado por los accionantes en la audiencia pública efectuada”.*

¹⁹ En la sentencia emitida el 5 de noviembre de 2013, en el considerando séptimo, se señala: *“De igual manera no se desprende la violación de los derechos constitucionales alegados por el accionante exigencias estas que, plantea de manera unívoca el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional puesto que, al tenor de la norma constitucional, es un recurso rigurosamente excepcional, que no se parece a ningún otro de los que existen en el ordenamiento; es más, se hace necesario precisar e identificar que el reclamo que hace el accionante se refiere a cuestiones de mera legalidad, razón por la cual el recurrente puede y podría reclamar sus derechos en la vía jurisdiccional competente; tal como, insiste este Juzgador ya lo ha hecho y se encuentra tramitando en dicha vía”.*

Padilla Samaniego. Es decir, se reprodujo el razonamiento emitido en otra acción de protección y no se analizó el caso concreto. Incluso, no existe alguna referencia que indique que se citó o tomó dicho análisis para aplicarlo al caso concreto.

48. En tal sentido, se comprueba la alegación del accionante en cuanto en la sentencia impugnada se consideran razonamientos de una sentencia de primer nivel distinta a este proceso, la correspondiente a la acción de protección propuesta por el señor Raúl German Padilla Samaniego. Así, se incumplió con el requisito de explicar la pertinencia de la aplicación de las normas invocadas a los antecedentes de hecho, toda vez que se reprodujo un análisis ajeno al presente caso. Consecuentemente, al ser una decisión proveniente de garantías jurisdiccionales, se incumple además el requisito de verificar la existencia o no de vulneración a derechos pese a que se declaró improcedente la acción.
49. Sin la necesidad de pronunciarse sobre el resto de los cargos del accionante, en especial aquel relacionado con la supuesta vulneración del principio de autodeterminación por parte de la autoridad administrativa demandada en la acción de protección por estar dirigido a cuestionar el mérito de lo decidido, y conforme lo expuesto, se concluye que la sentencia de 11 de febrero de 2016 dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró la garantía de motivación.

- **Derecho a la tutela judicial efectiva**

50. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente forma: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*.
51. La Corte Constitucional ha indicado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes que se concretan en los siguientes derechos: i) el acceso a la administración de justicia; ii) el debido proceso judicial; y, iii) la ejecutoriedad de la decisión²⁰.
52. El accionante alega que la decisión de primera instancia no analizó el abuso de los funcionarios en sus actuaciones y que se está poniendo en peligro la totalidad de las posesiones ancestrales de la comunidad. Por otro lado, respecto a la decisión de segunda instancia, señala que no se observaron los procesos reivindicatorios de las organizaciones sociales y pueblos indígenas y que no se atendieron las pretensiones propuestas en la acción de protección relacionadas con sus derechos colectivos.
53. Dichas alegaciones se encuentran relacionadas con el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente y que se enmarca en el primer componente del derecho a la tutela judicial efectiva, razón por la cual se lo analizará a continuación.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.

- 54.** Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que se vulnera el derecho de acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia²¹. En este contexto, se configura el derecho a recibir una respuesta por parte de la autoridad competente, el cual se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida o la acción no surte los efectos para los que fue creada²². Por el lado contrario, se garantiza el acceso a la justicia si la persona ejerció la acción y tuvo una respuesta motivada a la pretensión (favorable o no)²³.
- 55.** En el presente caso, respecto a la decisión de primera instancia, el accionante sostiene que no se analizó el abuso de los funcionarios de la entidad demandada y el peligro de la totalidad de las posesiones ancestrales. Sin embargo, conforme se expuso anteriormente, la autoridad judicial, de forma sucinta y pertinente, encontró que no se vulneraron derechos respecto de los puntos que fueron conocidos en dicha instancia. Si bien dicha decisión no fue favorable a sus intereses, no se desprende una vulneración de la tutela judicial efectiva toda vez que tuvo una respuesta motivada a su pretensión expresada en su demanda.
- 56.** Sin perjuicio de lo anterior, el accionante pudo interponer un recurso de apelación (fs. 175 a 177) en contra de dicha decisión, conforme el artículo 24 de la LOGJCC²⁴. Al respecto, fundamentó el recurso en tres partes, siendo estas:
- a. Violación de los derechos de autodefinición y autodeterminación: indicó que los funcionarios del MAGAP desconocieron la nueva organización y que se reactivó una anterior llamando a elecciones teniendo como efecto *“la división y enfrentamiento de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro Recinto”*.
 - b. Violación del derecho a mantener la posesión de tierras y territorios ancestrales: manifestó que por la mencionada situación se suspendió el proceso de titulación de sus territorios, lo cual tuvo relación con la vulneración a sus derechos por parte de invasores y poseionarios: *“que aspiran con las grandes extensiones de tierras que tienen un su poder aprovecharse de las bondades de las represas y canales cercanos”*. Además, expresó que con la actuación de los funcionarios se está impulsando la ejecución de una promesa de compraventa suscrita por la comunidad

²¹ Ibidem, párr. 113.

²² Ibidem, párrs. 115 y 116.

²³ Ibidem, párr. 117.

²⁴ LOGJCC. “Art. 24.- *Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.*

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.

campesina y un terrateniente con lo que se estaría eventualmente perdiendo el territorio del recinto San Miguel del Morro.

- c. Apelación del contenido de la resolución del juez: enlistó cuatro elementos probatorios que anexó a la acción de protección que determinan, a su parecer, la vulneración a sus derechos. Concretamente indicó que: *“Estas pruebas el señor Juez, ni siquiera las anota como elementos de motivación de la resolución, lo cual evidentemente vulnera el debido proceso evitando la transparencia de las acciones y omisiones de los funcionarios convocados dentro de la Acción de Protección”* (sic). Adicionalmente, señaló que sus pretensiones fueron fraccionadas y se desnaturalizó la acción de protección: *“por formarse un criterio, sin referirse a las pruebas adjuntas, las adjudicaciones y presencias de invasores en los territorios ancestrales, la violación de los principios de autodeterminación y autodefinición, así como que se ejecute la escritura de promesa de compraventa que pone en peligro la pérdida de todos los territorios ancestrales”*.

- 57.** De lo anotado, se puede observar que el accionante buscó un pronunciamiento por parte del juez superior de los puntos que, a su parecer, no fueron tomados en cuenta en primera instancia. Entre tales asuntos, se encuentra también el examen de la posesión ancestral del territorio y los derechos colectivos que alegó como no analizados en la decisión de segunda instancia como se desprende del párrafo 52 *supra*.
- 58.** Pese a lo anterior, la decisión de segunda instancia se la realizó sobre la base de otra acción de protección, es decir se reprodujo un análisis ajeno a la presente acción de protección. Esta negligencia por parte de la autoridad jurisdiccional produjo que no se haya analizado, motivadamente, la pretensión ni el recurso de apelación del accionante en segunda instancia.
- 59.** Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que siempre que una persona servidora judicial irrespete un componente de la tutela judicial efectiva incumplirá su deber de debida diligencia²⁵. En el presente caso, se ha podido observar que se impidió el accionante haya accedido a una decisión de fondo de sus pretensiones por una falta al deber de cuidado por parte de la autoridad jurisdiccional en la tramitación del proceso al resolver la acción de protección con un análisis de otro proceso. En tal sentido, se comprueba además una violación de la debida diligencia conforme lo ha expuesto la Corte al existir una falta de pronunciamiento sobre las pretensiones, cuestión relacionada con el acceso a la justicia²⁶.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 127.

²⁶ Ibidem. “129. Cada una de las hipótesis en que la Corte ha considerado la violación a la debida diligencia, se encuadran sin dificultad en otros componentes de la tutela judicial efectiva, como el retardo injustificado¹⁰⁹ (se podría analizar como vulneración al plazo razonable); falta de pronunciamiento respecto de las pretensiones¹¹⁰ (se podría analizar como vulneración al acceso a la justicia)...”.

60. De esta manera, se vulneró el derecho del accionante a recibir una respuesta, motivada, por parte de Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Además, si bien el accionante pudo interponer dicho recurso, éste no surtió los efectos para los cuáles fue concebido, es decir, que un superior revise la decisión del inferior para subsanar posibles errores u omisiones judiciales alegadas²⁷, independientemente si le era favorable o no.

61. En consecuencia, se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en la sentencia de 11 de febrero de 2016 emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

- **Derecho a la seguridad jurídica**

62. El derecho a la seguridad jurídica se reconoce en el artículo 82 de la Constitución que establece: “*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*”.

63. La Corte Constitucional ha indicado sobre la seguridad jurídica que implica el derecho de las personas a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les brinde certeza que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar arbitrariedad²⁸.

64. En el presente caso, el accionante sostiene que se vulneró a la seguridad jurídica debido a que del expediente se desprende que enfrentaron una situación que afectó la posesión ancestral de su territorio y a su autodeterminación por parte del MAGAP lo cual no fue observado, según su parecer, en la decisión de segunda instancia al ratificarse dicha vulneración porque se debió aplicar el principio de favorabilidad en su beneficio.

65. Al respecto, dichas alegaciones están relacionadas con la apreciación de la prueba que constituyen, en principio, un asunto atinente a la sana crítica de la jueza o juez respecto de las pruebas actuadas²⁹ y están dirigidas, además, a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre lo correcto o incorrecto de la aplicación e

²⁷ Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado, en el marco del ejercicio del derecho a recurrir que: “*el derecho a recurrir es una expresión del derecho a la defensa y está estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente con la posibilidad de que una resolución judicial relevante, dictada dentro de un proceso, sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva*” (Énfasis añadido). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1061-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 36.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 19.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 761-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 27.

interpretación de normas respecto de los hechos de la controversia de origen³⁰, lo cual no le corresponde mediante esta acción y en el marco del análisis del derecho a la seguridad jurídica por lo que se encuentran desvirtuados dichos cargos.

- **Consideraciones finales**

66. Debido a que la Corte Constitucional ha encontrado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva en la sentencia de 11 de febrero de 2016 dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, corresponde ordenar la reparación integral conforme el artículo 18 de la LOGJCC³¹.
67. Al respecto, cabe señalar que la medida de reparación adecuada para este caso corresponde el reenvío, es decir dejar sin efecto la decisión que originó la vulneración a derechos y que otra Sala resuelva el recurso de apelación. Al momento de resolver dicho recurso, la autoridad jurisdiccional en cuyo conocimiento recaiga el caso deberá observar los parámetros desarrollados en esta sentencia para evitar que una nueva vulneración a derechos constitucionales del accionante vuelva a ocurrir.
68. Finalmente, la pretensión del accionante de disponer al MAGAP que se eleve en consulta a la Procuraduría General del Estado respecto a si procede o no la disolución de la comunidad campesina no cabe en el presente caso toda vez que se ha analizado la vulneración a derechos por parte de la autoridad jurisdiccional sin entrar al mérito de lo decidido, por lo que dicha solicitud podrá ser analizada una vez que la Sala conozca y resuelva el recurso de apelación.
69. Al respecto, cabe señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia No. 176-14-EP/19 determinó que, de forma excepcional ante el cumplimiento de ciertos requisitos, puede analizar el mérito del caso³². Sin embargo, en el presente caso, no

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 348-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 29.

³¹ LOGJCC. “Art. 18.- *Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”.*

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. “55... *excepcionalmente y de oficio podrá 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*

se cumple con el cuarto requisito, toda vez que de los hechos del caso no se observa gravedad, novedad o inobservancia de precedentes que ameriten analizar lo decidido en la controversia de origen.

IV. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva.
3. Como medida de reparación, se dispone:
 - i. Dejar sin efecto la sentencia de 11 de febrero de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección número 09290-2015-00061.
 - ii. Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la vulneración de derechos.
 - iii. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas a fin de que, previo sorteo, una nueva Sala conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto por Fermín Agapito Quinde Guzmán, por sus propios derechos y como procurador común de un grupo de personas pertenecientes a la Comunidad Ancestral San Miguel del Morro, observando los criterios emitidos en esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.25 12:08:39 -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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla

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”.

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 23 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. 0472-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco 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. 2694-16-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 2694-16-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 señor Wagner Mantilla Cortés, director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, contra la sentencia emitida, dentro de un proceso contencioso administrativo, el 20 de octubre de 2016 por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 5 de Loja y Zamora Chinchipe. Una vez efectuado el análisis correspondiente, esta Corte rechaza la acción por falta de agotamiento de recursos.

I. Antecedentes Procesales

1. Wilfrido Euclides Montalvo Bustamante presentó una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra de la Contraloría General del Estado¹. El proceso judicial signado con el No. 11802-2014-0199, recayó en la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nro. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, órgano que, a través de la sentencia emitida el 20 de octubre de 2016, aceptó parcialmente la demanda².
2. El 15 de noviembre de 2016, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación, mismo que no fue concedido en auto de 17 de noviembre de 2016 por extemporáneo.
3. El 21 de diciembre de 2016, Wagner Mantilla Cortés, director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 17 de noviembre de 2016, emitido por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo

¹En la demanda se impugna la Resolución Nro. 000395 DRR del 31 de octubre de 2014, suscrita por la Subcontralora General del Estado encargada, donde resuelve confirmar la responsabilidad civil culposa contra Wilfrido Euclides Montalvo Bustamante, como ex Procurador Síndico del H. Consejo Provincial de Loja, por un valor total de 72.352,21 dólares.

² En la decisión se “*declar[ó] ilegítimo y consecuentemente nulo el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. 00395 DRR del 31 de octubre de 2014, librada por la Subcontralora General del Estado, encargada, en la que se resuelve confirmar la responsabilidad civil culposa por el valor de USD\$ 72.352,21 en contra del accionante, en lo que respecta exclusivamente al doctor WILFRIDO EUCLIDES MONTALVO BUSTAMANTE.*”

Contencioso Administrativo Nro. 5 de Loja y Zamora Chinchipe (en adelante “el Tribunal”).

4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 25 de junio de 2018, admitió a trámite el caso.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 10 de mayo de 2021.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

6. El accionante, considera que el acto impugnado vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de: ser juzgado ante un juez competente y con observancia al trámite propio y motivación, y el derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76, numerales 3 y 7, literal 1) y 82 del texto constitucional.
7. El accionante, al referirse a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, manifiesta que:

“En el presente caso, el derecho de la Contraloría General del Estado a la tutela efectiva en cuanto el acceso a la justicia fue vulnerado por Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5, por cuanto dictó una sentencia de mérito, es decir no se pronunció respecto del fondo del asunto y las pretensiones de la controversia, no se refirió a hecho alguno y se limitó a declarar de caducidad de la facultad de la Contraloría.”

8. Luego, sobre la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y seguridad jurídica, señala que:

“En el presente caso como ya se mencionó, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 5 de Loja en su sentencia dictada el 20 de octubre de 2016, la pretensión de caducidad de la facultad de la Contraloría, lo que implica que no entró a conocer el asunto materia de la litis, y que los hechos del caso no fueron considerados ni analizados, ni tampoco valorada la prueba y a más de inaplicar norma vigente a su arbitrio como es el artículo 17 del Reglamento de Responsabilidades que contempla el efecto de interrupción de la caducidad cuando la propia Corte Constitucional ya se ha pronunciado que los jueces están vedados de inaplicar normas puesto que este control concentrado es una facultad únicamente de la Corte Constitucional.”

9. Asimismo, el accionante, luego de realizar algunas precisiones sobre la garantía de motivación, alega que la sentencia de 20 de octubre de 2016 no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, pues:

“No es razonable por cuanto el fallo no aplica la normativa legal existente al caso en particular, y decide declarar la caducidad de las facultades de la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo, es decir el requisito para que exista motivación en referencia a la razonabilidad, no se evidencia en virtud que el juez incorpora el criterio de caducidad y ni siquiera menciona los criterios jurídicos recogidos en normas legales aplicables y alegados por la Contraloría como es la interrupción de la caducidad (Art 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado) y la denegación tácita, (artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado); de la misma manera el fallo del Tribunal de instancia c-rece [sic] de razonabilidad en virtud de que realiza un análisis de los hechos por los cuales se emitió la responsabilidad civil en contra de la accionante, y en la decisión acepta parcialmente la demanda, existiendo contradicción entre los elementos fáctico- [sic], las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada que deja ver claramente la falta de motivación.”

10. Finalmente, el accionante solicita que *“se declare la nulidad de todo lo actuado antes la sentencia dictada el 20 de octubre de 2016”*.

B. Argumentos de la parte accionada

11. Mediante auto dictado el 10 de mayo de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a la parte accionada que en el término de cinco días presente un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos de la demanda.
12. Tal requerimiento fue atendido el 14 de mayo de 2021 por la autoridad judicial, quien explica que:

“Cabe mencionar [...] que a lo largo del considerando Séptimo de la sentencia observada por la Contraloría General del Estado se ha hecho constar un sin número de fallos emitidos por la Corte Nacional, así como doctrina relacionada con la figura de la caducidad [...], tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en que la institución de la caducidad no solo hay que tratarla cuando se la enuncia, sino que forzosamente hay que hacerlo de oficio por corresponder al orden público. Pues si el procedimiento administrativo caducó por efecto de la inactividad de la Autoridad sancionadora, operó esta Institución Jurídica. El hecho de que haya transcurrido el tiempo más allá de lo que prescribe la ley para sustanciar el procedimiento administrativo, precluye la competencia de la Autoridad Administrativa. En este contexto, el artículo 72 de referido cuerpo legal, señala [...] Así también tanto la doctrina como la jurisprudencia son coincidentes en que una vez verificada la caducidad, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito, por ende mal puede pretender la Contraloría General del Estado que el Tribunal se pronuncie respecto a las restantes alegaciones efectuadas por el órgano de control en su demanda.

[A] este Tribunal dentro de la motivación del referido fallo emitido el 31 de diciembre de 2016, y de manera particular en los considerandos Sexto y Séptimo se establecieron los hechos que conllevaron indefectiblemente a la declaratoria de caducidad, así tenemos que en el subnumeral 6.5. del considerando Sexto se razona lo siguiente [...] la fecha de notificación de la Resolución 995 del 07 de mayo del 2008, en la que se confirma la

responsabilidad civil solidaria contra el accionante, ha sido efectuada al demandante el 28 de mayo del 2008, según se establece en el documento que obra a fojas 377 de los autos. Por otra parte desde la concesión del recurso de revisión, esto es el 04 de febrero de 2010 (fs. 387) hasta la emisión del fallo que lo resuelve, el 04 de diciembre de 2013 (fs. 388-397), se supera en demasía el término de 60 días previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.”

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

14. Conforme se desprende de la demanda de acción extraordinaria de protección, a pesar de que, en su acápite segundo el accionante precisa que el acto que impugna es el auto de 17 de noviembre de 2016, los argumentos se dirigen a atacar solamente la sentencia de 20 de octubre de 2016.
15. De los antecedentes relatados en párrafos anteriores, se verifica que el Tribunal, a través de sentencia emitida el 20 de octubre de 2016, aceptó parcialmente la demanda. El 21 de diciembre de 2016, el señor Wagner Mantilla Cortés presentó acción extraordinaria de protección, centrando sus argumentos en aludir vulneraciones de derechos en la sentencia antes referida. En función de los antecedentes descritos, previamente a analizar la posible vulneración de derechos, 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.
16. 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)*

17. Por otro lado, en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la Corte Constitucional puntualizó que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no podrán ser revisados una vez que se haya agotado esa fase y se deberá dictar sentencia en la que se analizará el fondo del asunto.

18. No obstante, en la sentencia 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, y tal requisito podrá ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción.
19. 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”. (El énfasis consta en el texto original).*
20. En el caso que nos ocupa, se verifica que el recurso de casación no fue concedido porque no fue presentado dentro de los quince días que exigía el artículo 5 de la Codificación de la Ley de Casación, normativa aplicable al caso.
21. De igual manera, se debe señalar que el artículo 2 de la Ley de Casación establecía que el recurso de casación procede contra *“las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo”*; de allí, se evidencia que, según la normativa aplicable, el recurso de casación estaba previsto para impugnar la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección.
22. De la revisión del expediente se constata que, como se indicó anteriormente, el accionante presentó el medio impugnatorio previsto para el caso de forma inoportuna; adicionalmente, del auto emitido el 17 de noviembre de 2016, se comprueba que la falta de concesión del recurso de casación fue causada por su negligencia; y, de la demanda no se refleja razón alguna para considerar que el medio impugnatorio extraordinario no constituye un recurso adecuado o eficaz.
23. Así, se evidencia que la Sala de Admisión de la anterior conformación de la Corte Constitucional admitió a trámite esta acción extraordinaria de protección, sin verificar, en su momento, si cumplía con los requisitos necesarios para que posteriormente el Pleno determine su procedencia o no.
24. Es necesario advertir respecto del rango constitucional de la obligación de agotamiento de recursos, pues es requerido que la jurisdicción ordinaria, a través de

los mecanismos de impugnación correspondientes, precautele los derechos de los sujetos procesales, y así no se atente al carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección.

- 25.** Esta calificación, como bien lo determinó este Organismo en la sentencia 1944-12-EP/19, *“incluye, por tanto, que sea una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia sobre la cual se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos no fuere producto de la negligencia del legitimado activo”*. (Énfasis agregado)
- 26.** Por los argumentos expuestos, esta Corte se encuentra impedida de pronunciarse sobre el fondo del caso y rechaza por improcedente la demanda presentada Wagner Mantilla Cortés, director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado.

IV. 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 por Wagner Mantilla Cortés.
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: 2021.06.25 12:09:11 -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 23 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. 2694-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco 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



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.