

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

2-10-RC/22 En el Caso No. 2-10-RC Declárese que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, no es apto para tramitar las tres propuestas de modificación de la Constitución planteadas por Luis Efraín Cevallos Morales.....	3
856-17-EP/22 En el Caso No. 856-17-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección No. 856-17-EP	16
442-17-EP/22 En el Caso No. 442-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 442-17-EP	23
2-17-IS/22 En el Caso No. 2-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento propuesta.....	31
1890-17-EP/22 En el Caso No. 1890-17-EP Desestímese las acciones extraordinarias de protección planteadas por el economista Paul Costales Borbor, Director Distrital de Quito y otro	44
861-17-EP/22 En el Caso No. 861-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 861-17-EP	54

	Págs.
1102-17-EP/22 En el Caso No. 1102-17-EP Desestímese las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 1102-17-EP	63
2958-17-EP En el Caso No. 2958-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2958-17-EP	75
392-17-EP/22 En el Caso No. 392-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada.....	86
1027-17-EP En el Caso No. 1027-17-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada.....	94
303-17-EP/22 En el Caso No. 303-17-EP Rechácese la acción extraordinaria de protección No. 303-17-EP	101
19-17-IS/22 En el Caso No. 19-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento planteada por Antonio Vicente Gómez Aguirre, representante de la compañía Marfragata S.A.	107
474-17-EP/22 En el Caso No. 474-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada	118



Dictamen: No. 2-10-RC/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 20 de abril de 2022

CASO No. 2-10-RC

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

Dictamen de procedimiento No. 2-10-RC/22

Tema: El presente dictamen de procedimiento examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por Luis Efraín Cevallos Morales. Luego del análisis correspondiente, se concluye que las propuestas no pueden ser tramitadas a través del procedimiento previsto en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución.

I. Antecedentes

1. El 26 de mayo de 2010, el presidente del Consejo Nacional Electoral, mediante oficio No. 270-P-OS-CNE-2010, puso en conocimiento de la Corte Constitucional la propuesta de enmienda constitucional presentada por Luis Efraín Cevallos Morales, y solicitó que este Organismo *“califique el procedimiento y emita el dictamen que corresponda para el presente caso”*. Además, agregó: *“el Consejo Nacional Electoral no ha proporcionado formulario alguno para la recolección de firmas requeridas para la presentación de esta iniciativa ciudadana hasta que la Corte Constitucional emita el dictamen de procedimiento respectivo (...)”*.
2. El 1 de julio de 2010, el ex juez constitucional Patricio Pazmiño Freire avocó conocimiento de la causa. Posteriormente, mediante resorteo de 11 de diciembre de 2012, la sustanciación de la causa correspondió al ex juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, quien avocó conocimiento el 27 de febrero de 2013.
3. El 14 de febrero de 2019, se resorteó el caso y se asignó la sustanciación al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de febrero de 2019.
4. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de marzo de 2022.

II. Legitimación activa

5. El artículo 441 de la Constitución regula el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos del texto constitucional. Este mecanismo puede tramitarse a través de referéndum o procedimiento parlamentario. En cuanto a la iniciativa ciudadana

de una enmienda, conforme al artículo 441 número 1 de la Constitución, se dispone que se podrá proponer *“mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.”*¹

6. Al respecto, el artículo 100 número 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional.

7. De las normas citadas, la legitimación para presentar un proyecto de enmienda de iniciativa ciudadana corresponde a cualquier ciudadano en goce de sus derechos políticos. Se verifica en este caso que Luis Efraín Cevallos Morales (C.C. 090703089-4) es ciudadano ecuatoriano y posee la legitimación para solicitar el presente dictamen de procedimiento.

III. Contenido de la propuesta

8. La propuesta de enmienda está compuesta por lo siguiente:

8.1. Respecto al artículo 3 número 5 de la Constitución, señala: *“Para el cumplimiento efectivo del Art. 3:5 disponer el 25 por ciento de los ingresos de la explotación del petróleo ecuatoriano, para dar créditos sin garantía, a los más pobres, y así erradicar la pobreza en el Ecuador; incentivando los diferentes medios de producción”* (sic).

8.2. La adición, en el preámbulo de la Constitución, el siguiente texto en negrillas: *“Invocando el nombre de Dios **Padre Hijo y Espíritu Santo**, declaramos que **Jesucristo es el señor de Señores del pueblo ecuatoriano**, y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad.”*

8.3. La adición, en el artículo 67 de la Constitución, de una aclaratoria que establezca que el matrimonio es la unión entre hombre y mujer *“ambos de nacimiento”*.

9. En su propuesta, el peticionario cita el artículo 441 número 1 de la Constitución, y sugiere que las modificaciones descritas sean tramitadas a través de una enmienda con referéndum de iniciativa ciudadana.

¹ Constitución, artículo 441, número 1.

IV. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen de procedimiento y establecer cuál de los mecanismos de modificación constitucional debe ser observado en cada caso, de conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la República y el artículo 99 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

V. Cuestiones previas

11. La Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí.² Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en el ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema.
12. Al respecto, esta Corte Constitucional señaló:

“La enmienda constitucional... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional... En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías... el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente³ (énfasis añadido)”.

13. Con el propósito de que se respeten estos procedimientos y, así, precautelar la rigidez y supremacía de la Constitución, la Corte Constitucional calificará si cada una de las propuestas se puede tramitar a través de enmienda, tal como lo propone el ciudadano.
14. La Corte ha diferenciado los tres momentos en que este Organismo interviene frente a una modificación de la Constitución: 1. dictamen de procedimiento, 2. sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento, y 3. sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobados.⁴
15. La Corte determinó que, en el primer momento no se establece una temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional; por lo tanto, no se puede confundir con los efectos de las otras dos fases de control constitucional referidas en el párrafo anterior.⁵

² Constitución, artículos 441, 442 y 444.

³ Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-RC/19, párrafos 9, 10 y 11.

⁴ LOGJCC, artículo 99; Corte Constitucional, dictamen No. 4-18-RC/19.

⁵ Corte Constitucional. Dictamen No. 4-18-RC/19, párrafo 18.

16. El primer momento, *dictamen de procedimiento*, consiste en la determinación del procedimiento de modificación constitucional y se encuentra regulado expresamente en los artículos 100⁶ y 101⁷ de la LOGJCC. Por lo tanto, esta Corte deberá indicar si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado, y las razones de derecho que justifican su decisión. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones materiales previstas en el artículo 441 de la Constitución, es decir, que:

no altere su estructura fundamental [de la Constitución], o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución (...)

17. El proponente ha sugerido el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos de la Norma Suprema, la Corte Constitucional analizará si las propuestas objeto de examen se adecúan al ámbito de este procedimiento, según la disposición transcrita en el párrafo anterior.

VI. Análisis constitucional

A. Primera propuesta: *Para el cumplimiento efectivo del Art. 3:5 disponer el 25 por ciento de los ingresos de la explotación del petróleo ecuatoriano, para dar créditos sin garantía, a los más pobres, y así erradicar la pobreza en el Ecuador; incentivando los diferentes medios de producción.*

18. Previo a confrontar el presente planteamiento con los requisitos establecidos en el artículo 441 de la Constitución y determinar la vía correspondiente, es necesario comprender el contenido y el alcance de esta propuesta de modificación constitucional.

19. El objetivo de la posible enmienda, en los términos planteados por el peticionario, es que, para una efectiva aplicación del artículo 3 número 5 de la Constitución, se destine un 25% de los ingresos generados por la actividad petrolera a créditos sin garantía para las personas más pobres y para incentivar los diferentes medios de producción.

⁶ Norma citada en el párrafo 5 de este Dictamen.

⁷ LOGJCC, artículo 101 “*Contenido del dictamen.- El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión. Para tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*

1. *Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;*

2. *Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.”*

20. Por su parte, el artículo 3 número 5 de la Constitución establece que uno de los deberes primordiales del Estado es *“Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”*.
 21. En tal sentido, el accionante propone que dichos ingresos, obtenidos del 25% de la actividad petrolera, se distribuyan de la siguiente manera: 40% se destine a agricultura; 30% a microempresas y, 30% a industrias.
 22. Adicionalmente, expone que el 80% de los campesinos y microempresarios no son sujetos de crédito. Agrega que a muchos empresarios se les pone trabas para obtener créditos, impidiendo la creación de nuevos empleos. Finalmente, indica que la migración de ecuatorianos hacia Estados Unidos y Europa es consecuencia de la falta de políticas económicas que incentiven los diferentes medios de producción y terminen con la pobreza.
 23. La Corte Constitucional constata que el proyecto de modificación constitucional presentado no tiene una propuesta concreta de texto alternativo; por esta razón, no existe realmente una solicitud de modificación constitucional.
 24. Por lo expuesto, dado que la propuesta no plantea un texto redactado y concreto, que modifique el artículo 3, número 5, no puede ser tratado a través del procedimiento establecido en el artículo 441 de la Constitución.
- B. Segunda propuesta (preámbulo): *Invocando el nombre de Dios Padre Hijo y Espíritu Santo, declaramos que Jesucristo es el señor de Señores del pueblo ecuatoriano, y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad.***
25. Se plantea la modificación, vía enmienda, de una parte del preámbulo de la Constitución que actualmente señala: *“Invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad”*. Con el cambio propuesto, en negrilla, se busca agregar: *“Invocando el nombre de Dios Padre, Hijo Espíritu Santo, declaramos que Jesucristo es el Señor de Señores del pueblo ecuatoriano, y reconocemos nuestras diversas formas de religiosidad”*.
 26. Respecto a esta modificación, el accionante expone: *“El 98% del pueblo ecuatoriano profesa el cristianismo como parte de su cultura social y política, es así que en las últimas tres Constituciones del Ecuador estuvo el nombre de Dios en la Constitución.”*
 27. Agrega que la importancia de esta modificación radica en el reconocimiento de la soberanía, autoridad y el poder del *“único Dios Creador de todas las cosas, de los cielos y de la tierra”*. Indica que *“Es necesaria la presencia de Jehová Dios y de su hijo Jesucristo para salvar al Ecuador de esta politiquería corrupta que ha empobrecido mas (sic) al pueblo ecuatoriano”*. Expresa que *“No se puede desafiar*

a Dios y al pueblo ecuatoriano que en un 98% profesamos el cristianismo, negándonos el derecho de expresarnos con nuestro voto en un REFERENDUM para decidir poner el nombre de Dios en la Constitución.”

- 28.** La modificación planteada por el accionante se basa en que un gran porcentaje de ecuatorianos profesa la fe cristiana y correspondería que se modifique el texto del preámbulo de la Constitución.
- 29.** Primero, el accionante busca que por medio de una enmienda se modifique el texto del preámbulo de la Norma Suprema. La Corte Constitucional ha expuesto que en el preámbulo “*se condensan los valores fundamentales del pueblo ecuatoriano, y que se expresan a lo largo de toda la Carta Fundamental*”.⁸
- 30.** Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia señala:

*[E]l Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada.*⁹

- 31.** El preámbulo en la Constitución de la República contiene elementos trascendentales y de gran valor para el Estado, se declara su soberanía, así como el reconocimiento de la naturaleza como parte vital de nuestra existencia, se establece una sociedad que respeta la dignidad de las personas y las colectividades, se reconocen diversas formas de religiosidad y espiritualidad. Además, se determina al buen vivir como fin principal de la Constitución.
- 32.** Estos lineamientos y valores no pueden quedar como letra muerta, deben estar dotados de eficacia frente a todas las normas que integran el ordenamiento jurídico, y ante todo acto del poder público que se les oponga. Constituyen norma que debe ser acatada por todos los habitantes del Ecuador y criterios de interpretación constitucional.
- 33.** Además, la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional. Tal espíritu se traduce en delimitar los principales rasgos de identidad del pueblo ecuatoriano, establecidos en el preámbulo.

⁸ Corte Constitucional, sentencia 1149-19-JH/21, párr. 32.

⁹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia No. C-477-05, de 10 de mayo de 2005. Pág. 27.

- 34.** Esta propuesta de enmienda pretende modificar el preámbulo de la Constitución y, con ello, alterar los principios que inspiraron al constituyente para modelar de una determinada manera la estructura fundamental de la Constitución. Por lo tanto, se concluye que en términos generales y como ocurre en el caso concreto, la propuesta alteraría la estructura fundamental de la Constitución.
- 35.** En segundo lugar, la Constitución reconoce al Estado como laico¹⁰, de esta forma también se encuentra que la propuesta de modificación del preámbulo implica una alteración de los elementos constitutivos del Estado.
- 36.** Adicionalmente, cabe hacer referencia al derecho a la libertad de religión y creencias, sobre el cual la Constitución establece:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

8. El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos.

El Estado protegerá la práctica religiosa voluntaria, así como la expresión de quienes no profesan religión alguna, y favorecerá un ambiente de pluralidad y tolerancia.”

- 37.** La modificación propuesta por el accionante toma como base, sin citar fuentes, a un porcentaje del 98% de ciudadanos que profesarían la religión cristiana en Ecuador y que, debido a tal porcentaje, la Constitución debería modificarse en los términos señalados en el párrafo 27.
- 38.** Esta Magistratura considera que una modificación del texto constitucional, justificada en un porcentaje mayoritario de personas que profesa determinada religión, es restrictivo de derechos, ya que no se tomaría en cuenta a las demás personas, que profesan diferentes creencias y religiones.
- 39.** La Constitución garantiza un ambiente de pluralidad y tolerancia entre quienes practican o no una religión o creencia. Modificar la Norma Suprema en atención a una práctica religiosa en particular, significaría la restricción del derecho a la igualdad y no discriminación consagrado Constitución.¹¹
- 40.** La declaración del Estado hacia determinada fe, aun siendo mayoritaria, en los términos expuestos por el accionante, supondría la inobservancia de la garantía del Estado referente al derecho a practicar, conservar, cambiar y profesar en público o privado las distintas formas de religión y creencias.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 51-17-IN/21, párr. 29. Sobre el principio de laicidad, la Corte expresó que este debe primar en todos los actos del ejercicio de las potestades estatales.

¹¹ Constitución, artículo 66 número 4.

41. Por las razones expuestas, esta propuesta no puede ser tramitada a través de una enmienda, porque afecta a la estructura fundamental de la Constitución, altera uno de los elementos constitutivos del Estado y restringe derechos, según el artículo 441 de la Constitución.

C. Tercera propuesta: aclaratoria en el artículo 67 de la Constitución que establezca que el matrimonio es la unión entre hombre y mujer “ambos de nacimiento”.

42. Con esta propuesta, el accionante pretende que, por medio de enmienda, se modifique el texto del segundo inciso del artículo 67 de la Constitución, que actualmente establece: *“El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.”*

43. Según su propuesta se incluiría la frase: *“ambos de nacimiento”*. En tal sentido, la disposición en su parte pertinente dirá: *“El matrimonio es la unión entre hombre y mujer **ambos de nacimiento**, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal”* (énfasis agregado).

44. Respecto de esta modificación a la Norma Fundamental, el accionante expone: *“Como (sic) se le puede negar al pueblo ecuatoriano, el derecho de defender el matrimonio que es la institución más sagrada que Dios creo (sic) para la formación de la familia”,* agrega que se ha *“desafiado al único Dios del Universo, al permitir que las autoridades del Registro Civil entreguen cédulas de identidad a los homosexuales, cambiándoles el sexo de masculino a femenino y viceversa y con este documento podrían estar habilitados para contraer matrimonio con otra persona de diferente sexo como lo establece el art. 67 de la Constitución”,* afirma: *“En que (sic) parte de la Constitución se establece que el gobierno ecuatoriano por medio de las autoridades correspondientes puede cambiar en la cedula (sic) el sexo de nacimiento, desafiando a Dios que le dio a cada persona su sexo de nacimiento.”*

45. Sobre la propuesta descrita, la Corte Constitucional, respecto al matrimonio entre personas del mismo sexo, determinó que:

“el matrimonio es un derecho constitucional que permite el ejercicio del derecho a la familia (...) El matrimonio es un derecho-medio, que permite acceder a conformar una familia, al igual que otros medios, como la unión de hecho o el matrimonio religioso (...) De todo lo dicho, se desprende que una interpretación restrictiva, en el sentido de que el derecho al matrimonio solo puede contraerse entre un hombre y una mujer, acarrearía serias violaciones a varios derechos reconocidos en la Constitución. Además, la interpretación literal del texto constitucional nos lleva a una antinomia por lo que no es un método útil para respetar la integridad de la Constitución.”

(...) no existe contradicción entre el texto constitucional con el convencional sino más bien complementariedad. Por la interpretación más favorable de los derechos, el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas del mismo sexo a contraer matrimonio.”¹²

(...) nuestra constitución reconoce el derecho de las parejas del mismo sexo a que el legislador instituya (esto es, haga posible y regule) para ellas el matrimonio, otorgándoles –con dicha institucionalización- el poder jurídico de casarse.”¹³

- 46.** Del texto citado, se observa que este Organismo manifestó que el matrimonio es un derecho constitucional y que no puede ser exclusivo de personas de determinado sexo, que una limitación en este aspecto implicaría la inobservancia de otros derechos como la igualdad.
- 47.** La presente propuesta busca incluir que el matrimonio sea entre hombre y mujer, ambos de nacimiento. Este planteamiento restringe los derechos¹⁴, por lo que, la modificación a la Norma Suprema no puede ser tramitada por medio de una enmienda, por incurrir en una de las limitaciones establecidas en el artículo 441 de la Constitución.
- 48.** De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el primer momento de su intervención por medio de este dictamen de vía respecto de las propuestas planteadas. Al haberse concluido que la enmienda no es la vía adecuada para tramitar ninguna de las tres propuestas de modificación al texto constitucional, no se efectuará control de constitucionalidad según lo dispuesto en el artículo 99, número 2, de la LOGJCC¹⁵.

VII. Resolución

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

- 1.** Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, no es apto para tramitar las tres propuestas de modificación de la Constitución planteadas por Luis Efraín Cevallos Morales.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 11-18-CN/19, párrafos 58, 197 y 300.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 10-18-CN/19, párrafo 91.

¹⁴ Es pertinente aclarar que, el cambio de sexo en la cédula es una cuestión de identidad de género que nada tiene que ver con la homosexualidad o la orientación sexual. Por su parte, *orientación sexual* es la atracción emocional y física hacia una persona de mismo sexo, o diferente sexo o género; mientras que *identidad de género* es la autopercepción de género que puede identificarse o no con el sexo asignado al nacer.

¹⁵ LOGJCC, artículo 99 “*Modalidades de control constitucional.- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 2.- Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.*”

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:53:29
05'00"

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 20 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 2-10-RC/22**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 20 de abril de 2022, emitió el Dictamen N°. 2-10-RC/22 (“**Dictamen**”). Este se pronuncia sobre una propuesta para enmendar la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), presentada por parte del señor Luis Efraín Cevallos Morales (“**Solicitante**”).
2. El Dictamen, concluye que:
 - (i) La propuesta de modificar la Constitución respecto a “*disponer el 25 por ciento de los ingresos de la explotación de petróleo ecuatoriano, para dar créditos sin garantía, a los más pobres*” no plantea un texto concreto que modifique el artículo 3 numeral 5 de la Constitución, por lo que, no puede ser tratado a través del procedimiento de enmienda, previsto en el artículo 441 de la Constitución.¹
 - (ii) La propuesta respecto de modificar el preámbulo de la Constitución a efecto de incluir la frase: “*Invocando el nombre de Dios Padre Hijo y Espíritu Santo, declaramos que Jesucristo es el señor de Señores del pueblo ecuatoriano, y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad*”, alteraría la estructura fundamental de la Constitución, los elementos constitutivos del Estado y supondría la inobservancia de la garantía del Estado referente al derecho a practicar y profesar una religión y creencia.² De forma que, no podría tramitarse vía enmienda.
 - (iii) La propuesta que pretende que el artículo 67 de la Constitución prescriba que el matrimonio es la unión entre hombre y mujer con el agregado: “*ambos de nacimiento*”, restringe derechos pues, la Corte “*manifestó que el matrimonio es un derecho constitucional y que no puede ser exclusivo de personas de determinado sexo*”.³ Y, en tal sentido, no corresponde su modificación a través de enmienda.
3. Respetando la decisión contenida en el Dictamen aprobado, emito el presente voto concurrente, pues si bien comparto las conclusiones del Dictamen, estoy en desacuerdo con el análisis realizado en el punto tercero *supra* (iii), por las razones que expongo a continuación.
4. El 12 de junio de 2019, la Corte Constitucional a través de la Sentencia de mayoría N°.10-18-CN/19 resolvió que “*la Constitución reconoce el derecho de las parejas del mismo sexo a que el legislador instituya (...) para ellas el matrimonio,*

¹ Dictamen, párr. 24.

² Dictamen, párrs. 25-41.

³ Dictamen, párrs. 45-48.

otorgándoles (...) el poder jurídico de casarse".⁴ Y, en la Sentencia de mayoría N°. 11-18-CN/19: "*Establecer que no existe contradicción entre el texto constitucional con el convencional sino más bien complementariedad (...) el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas del mismo sexo a contraer matrimonio*".⁵

5. En ambas decisiones, mi postura fue manifiestamente contraria a lo decidido, lo que dio lugar a que me adhiera al voto salvado de ponencia del ex juez Dr. Hernán Salgado Pesantes. En dicho voto, expresamos que las sentencias de consulta de constitucionalidad referidas, constituyeron una *mutación arbitraria* a la Constitución al haber reformado el texto del artículo 67 de la Constitución a pretexto de interpretarlo. Situación que excedía las competencias y facultades otorgadas a la Corte Constitucional en su calidad de guardián de la Constitución.⁶
6. De ahí que, aunque reconozco que son precedentes y poseen fuerza vinculante, me encuentro en la imposibilidad de aceptar su análisis, y recalco mi diferencia con el razonamiento efectuado en el Dictamen para arribar a la conclusión **(iii)** indicada *ut supra*.
7. Pese a lo dicho, debo indicar que comparto que la propuesta para incluir la frase "*ambos de nacimiento*", en el artículo 67 de la Constitución, constituiría un cambio significativo al texto constitucional que no puede ser procesado a través de una enmienda y ratifico estar de acuerdo con la decisión vertida.

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2022.05.04
14:56:36 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 2-10-RC, fue presentado en Secretaría General el 29 de abril de 2022, mediante correo electrónico a las 12:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-CN/19, párrafo 91, 12 de junio de 2019.



Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-18-CN/19, 12 de junio de 2019, Voto Salvado del juez Salgado Pesantes, jueces adherentes Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Méndez.

000210RC-43a08



Caso Nro. 0002-10-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles cuatro de mayo de dos mil veintidós, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/mesv



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 856-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito D.M., 20 de abril de 2022

CASO No. 856-17-EP

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

SENTENCIA No. 856-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 30 de junio de 2015, dictada por la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en aplicación de la excepción a la regla de preclusión, al constatar la falta de agotamiento de recursos.

I. Antecedentes procesales

1. El 18 de agosto de 2014, Hugo Roberto Mancero Ruiz, mandatario de Roberto David Mancero Espinosa (actor), presentó una demanda en contra de Marlyn Yadira Mosquera Bustamante (arrendataria o accionante) y solicitó la terminación del contrato de arrendamiento.¹
2. El 30 de junio de 2015, la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales con sede en el Distrito Metropolitano de Quito resolvió aceptar parcialmente la demanda². La arrendataria interpuso recursos de aclaración y ampliación.
3. El 28 de julio de 2015, la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales con sede en el Distrito Metropolitano de Quito resolvió negar los recursos de aclaración y ampliación. La arrendataria interpuso recurso de apelación.
4. El 10 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dispuso que la arrendataria consignara el total del valor adeudado o se declararía desierto el recurso. La arrendataria interpuso recurso de revocatoria.

¹ Proceso verbal sumario No.17401-2014-0877. El actor alegó que la arrendataria se negó a firmar un nuevo contrato de arrendamiento, que se encontraba en mora por la falta de pago de varias mensualidades, que la arrendataria había subarrendado el inmueble sin autorización y habría provocado graves daños materiales al inmueble.

² El juez dio por terminada la relación de arrendamiento y dispuso: i) la desocupación y entrega del inmueble arrendado; ii) el pago correspondiente al valor determinado mediante liquidación de las pensiones de arrendamiento vencidas y por mora; y, iii) el pago de costas.

5. El 15 de septiembre de 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso por cuanto no habrían variado los fundamentos del auto de 10 de septiembre de 2015.
6. El 19 de octubre de 2015, Marcela Moya Berni, en calidad de secretaria de la Sala, sentó razón de que la arrendataria no consignó ningún valor.
7. El 30 de octubre de 2015, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió declarar desierto el recurso de apelación³.
8. El 21 de marzo de 2017, Marlyn Yadira Mosquera Bustamante (la accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de junio de 2015 y del auto de “10 de octubre de 2015”⁴.
9. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
10. El 5 de julio de 2017, se realizó el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez. Posteriormente, el 12 de noviembre de 2019, se realizó un nuevo sorteo y, esta vez, el conocimiento le correspondió al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 15 de marzo de 2022.
12. Las judicaturas no enviaron sus informes motivados.

II. 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 y 437 de la Constitución y 191, número 2, letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

³ En la ejecución de la sentencia, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aprobó el informe pericial de liquidación y dispuso que la arrendadora pague el valor de USD 2.843,87 o dimita bienes equivalentes al mismo valor, en el término de 24 horas. El 16 de marzo de 2017, se sentó razón de que la arrendataria no habría pagado ni dimitido bienes.

⁴ De la revisión del expediente electrónico, a través del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, se verifica que la Sala no emitió ningún auto el 10 de octubre de 2015.

III. Alegaciones de la accionante

- 14.** La accionante alega que la sentencia de 30 de junio de 2015 vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica; y, que el auto de “10 de octubre de 2015” vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.
- 15.** Para sustentar las pretensiones, la accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia dictada el 30 de junio de 2015:
- 15.1.** Sobre la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, únicamente, cita la norma constitucional.
- 15.2.** Sobre el derecho a la defensa, alega que el juez erróneamente negó la práctica de una prueba, que no se le permitió contar con los medios adecuados para su defensa. Así afirma: “[...] el juez de primer nivel no permitió que la hoy accionante cuente con un pedido de prueba trascendental que me permitiera justificar mis excepciones planteadas dentro de la contestación, consecuentemente al negarme ese pedido no se me permitió contar con los medios adecuados para la preparación de mi defensa, más allá de haberla considerado idónea [...] adicionalmente a aquello haciendo el juez interpretación de carácter subjetiva expresa en la sentencia que mi pedido de prueba fue extemporáneo, lo cual es contrario a lo que establecía el código de procedimiento civil (sic) vigente a esa fecha [...]”.
- 15.3.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que la sentencia carece de los requisitos de la motivación. De este modo, señala: “El juez una vez finalizado el proceso llegó a la conclusión sin la debida motivación y dicta la sentencia en la cual me condena al pago, sin reunir la misma los 3 requisitos o parámetros que la misma Corte Constitucional ha establecido para ser considerada como motivada”.
- 16.** Para sustentar las pretensiones, sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo, en el auto de “10 de octubre de 2015”, la accionante expresa: “[...] una vez que interpusé mi recurso de apelación ante el superior estos (sic) violentando mi derecho a recurrir o impugnar por estar en desacuerdo con una sentencia emitida por el juez inferior, me niegan o impiden que se haga efectivo mi derecho a ser escuchada por el juez superior”.
- 17.** Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que se retrotraiga el proceso al momento en que ocurrió la vulneración de derechos.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen 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 a un derecho fundamental⁵.
19. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)⁶.
20. Respecto a la presunta vulneración del derecho a recurrir el fallo en el auto de “10 de octubre de 2015” (párrafo 16), si bien parecería que la accionante se referiere al auto de 30 de octubre de 2015 (párrafo 7), se constata que no ha presentado un argumento completo, por lo que, no es posible formular un problema jurídico ni aún realizando un esfuerzo razonable⁷.
21. Ahora, previo a pronunciarse respecto a la presunta vulneración de derechos constitucionales en la sentencia de 30 de junio de 2015 (párrafo 15), cabe analizar si la decisión referida es o no susceptible de ser impugnada mediante la presente garantía.
22. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en relación con el artículo 61 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene como requisito que, respecto de la decisión que se impugna, se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, “salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”.
23. En relación con lo mencionado, la Corte estableció una excepción a la regla de la preclusión contenida en la sentencia No. 037-16-SEP-CC, lo que implica que la Corte puede, incluso en fase de sustanciación, verificar que se hayan agotado todos los recursos idóneos, así:

“[...] 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

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.

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”.⁸

- 24.** De la lectura del expediente y conforme se señala en el párrafo 3, la accionante presentó recurso de apelación contra la sentencia de 30 de junio de 2015. Este recurso estaba previsto en el artículo 42 de la Ley de Inquilinato, vigente a la época del caso, y exigía que, la hoy accionante, consigne el valor total de lo adeudado para continuar con la sustanciación del recurso. La Sala solicitó a la accionante que consigne el valor correspondiente (párrafo 4), pero ella no lo consignó, en consecuencia, se declaró desierto el recurso de apelación conforme a la ley.
- 25.** La accionante no agotó el recurso idóneo por su propia negligencia, tampoco ha explicado si existió alguna razón que le impidiera cumplir con lo ordenado por la Sala, o que le habría impedido agotar el recurso de apelación. Asimismo, no ha expresado razones por las que podría existir un gravamen irreparable.
- 26.** En consecuencia, la accionante presentó una demanda que incumple lo prescrito en el artículo 94 de la Constitución y el artículo 61, numeral 3, de la LOGJCC, por lo que esta Corte se ve impedida de pronunciarse al respecto de la decisión impugnada y se abstiene de realizar consideraciones adicionales

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 856-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.26 08:24:03
05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1944-12-EP/19, párrs. 40-41.

Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 20 de abril de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

085617EP-430ac



Caso Nro. 0856-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 442-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 442-17-EP

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

SENTENCIA No. 442-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por TELCONET S.A., en contra de la sentencia de 4 de enero de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso No. 17751-2016-0595. La Corte desestima la acción en cuanto no se verifica una vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de agosto de 2014, Tomislav Topic Granados, en calidad de representante legal de TELCONET S.A. (“TELCONET”), inició un proceso de nulidad de procedimiento coactivo en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Lorenzo del Pailón (“GAD de San Lorenzo del Pailón”)¹. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la tercera sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 con sede en Guayaquil (“Tribunal Distrital”) y se signó con el No. 09503-2014-0096.
2. En sentencia emitida el 29 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital declaró sin lugar la demanda².
3. La parte actora impugnó esta decisión a través del recurso extraordinario de casación. Ante la Corte Nacional de Justicia el proceso se signó con el No. 17751-2016-0595³.

¹ TELCONET argumentó que no fue notificado con los actos administrativos de determinación de tres títulos de crédito emitidos en su contra por parte del GAD de San Lorenzo del Pailón y, en consecuencia, solicitó que se declare la nulidad de todo el procedimiento coactivo iniciado en su contra. La cuantía de la demanda era de USD 32,746,00.

² En lo principal, el Tribunal Distrital señaló que el actor no puede pretender transformar un juicio de acción directa de nulidad de procedimiento coactivo en un juicio de impugnación para revisar los antecedentes del auto de pago, así como el origen y/o del derecho para la emisión de los títulos de crédito. Esto considerando que el actor ejerció en su momento la acción reconocida en el artículo 151 del Código Tributario, es decir, presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, lo cual fue negado mediante Resolución No. 0091-DF-GADM-SL-2014, sin que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente.

4. Mediante sentencia de 4 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia recurrida. Solicitada la aclaración de dicha decisión, el 9 de enero de 2017, esta fue negada mediante auto de 27 de enero de 2017.
5. El 22 de febrero de 2017, TELCONET presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de enero de 2017 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 9 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. El 29 de marzo de 2017, se sorteó la sustanciación de la presente causa al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
8. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
9. Mediante auto de 29 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia su informe de descargo.
10. El 27 de agosto del 2021, mediante oficio No. 176-2021-GDV-PSCT-CNJ, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó que las juezas y juez que emitieron la decisión impugnada, Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia y José Luis Terán Suárez, en la actualidad ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia. Adicionalmente, describió el contenido de la sentencia impugnada.

2. Competencia

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

³ Mediante auto de 16 de noviembre de 2016, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia declaró la admisibilidad parcial del recurso de casación interpuesto por TELCONET por el cargo de errónea interpretación del artículo 149 del Código Tributario, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. TELCONET sostiene que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76, número 7, letra l de la Constitución).
13. Para fundamentar su alegación, relata que planteó su acción de nulidad del procedimiento coactivo con base en el artículo 221 numeral 3 del Código Tributario⁴, y fundó su demanda en que el GAD de San Lorenzo del Pailón no habría notificado previamente los actos de determinación de la obligación tributaria y, por tanto, la ley le daría derecho a pedir la nulidad del juicio coactivo por la omisión de la solemnidad sustancial prevista en el artículo 165 numeral 4 del Código Tributario⁵.
14. Señala que, a pesar de lo anterior, en la decisión impugnada se habría concluido que activó la acción incorrecta, en tanto al impugnarse la falta de notificación de los actos que sirvieron de antecedente a los títulos de crédito, se debía activar la acción de impugnación prevista en el artículo 220 del Código Tributario.
15. A partir de la relación anterior, plantea que la sentencia impugnada contendría una motivación absurda porque habría sostenido arbitrariamente que TELCONET no podía ejercer la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo, pese a que el artículo 221 numeral 3 del Código Tributario le daría derecho a ejercer dicha acción⁶.
16. Con fundamento en el cargo reproducido, TELCONET solicita que se repare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, se anule la sentencia impugnada y, como reparación, se declare con lugar la demanda presentada por TELCONET en el proceso contencioso tributario.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

17. La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia informó que los jueces que emitieron la decisión impugnada ya no laboran en el Organismo y describió el contenido de la sentencia impugnada.

⁴ Código Tributario.- Art. 221.- Acciones directas.- Igualmente, competente para conocer y resolver de las siguientes acciones directas que ante él se presenten: (...) 3. De las de nulidad del procedimiento coactivo.

⁵ Código Tributario.- Art. 165.- Solemnidades sustanciales.- Son solemnidades sustanciales del procedimiento de ejecución: (...) 4. Aparejar la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas. (Texto vigente a la fecha de los hechos).

⁶ Para fundamentar la alegada existencia de una motivación absurda, cita jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español que establece que se vulnera esta garantía cuando la argumentación es fruto de expresar un proceso deductivo irracional o absurdo.

4. Análisis constitucional

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional⁷.
19. En el caso, TELCONET ha alegado la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación afirmando que en la decisión impugnada se habría expresado una motivación absurda por concluir que se había intentado la acción incorrecta. Más allá de afirmar que esto sería un error puesto que, a su criterio, el ordenamiento jurídico sí le permitía plantear dicha acción, no se exponen razones por las cuales se considera que dicha conclusión sería absurda y vulneraría la garantía de la motivación. Por tanto, al no desarrollar una fundamentación jurídica que justifique la vulneración alegada, no se plantea una argumentación completa que permita a esta Corte pronunciarse sobre este cargo.
20. A pesar de lo anterior, en atención al precedente establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, considerando que la falta de argumentación no puede implicar sin más la desestimación de la acción, este Organismo procederá a realizar un esfuerzo razonable⁸ para verificar si en la sentencia impugnada se vulneró el debido proceso en la garantía de motivación por haberse determinado que TELCONET no podía ejercer la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo, en la medida en que dicha conclusión no estaría lo suficientemente justificada.
21. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: “*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 la sentencia No. 1158-17-EP/21⁹ esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que, para estar motivada, toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que contenga una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Es importante enfatizar que, “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”¹⁰.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 20, sentencia 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21 de 08 de diciembre de 2021, párr.11.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47. En similar sentido: sentencias No. 392-13-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párr. 31; No. 1855-12-EP/20, de 8 de enero de 2020, párr. 38; No. 1313-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 44; No. 376-15-EP/20, de 28 de octubre de 2020, párr. 35; y, No. 2118-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párr. 22.

- 22.** En relación con la fundamentación fáctica, esta Corte ha señalado que esta *“debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”*. Asimismo ha reconocido que existen casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho¹¹. Así, por ejemplo, cuando se trata de autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación, si bien, por regla general, en estos casos se deciden cuestiones de puro derecho¹², esta Corte Constitucional, en la sentencia No. 298-17-EP/22, determinó que la fundamentación fáctica se refiere a *“los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación”*¹³.
- 23.** Ahora bien, en el caso de sentencias de casación, esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que, conforme lo dispuesto en los artículos 268 y 273 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto. En la medida en que en el presente caso no ha existido un análisis de mérito por parte de la judicatura accionada, para verificar la fundamentación fáctica corresponde a esta Corte analizar si existió una exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida.
- 24.** Por otra parte, en relación con la fundamentación normativa, esta Corte ha dicho que esta *“debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”*¹⁴.
- 25.** Analizada la sentencia impugnada, se observa que esta, conforme el recurso de casación interpuesto por la ahora entidad accionante, debía resolver el problema jurídico relativo a si existió errónea interpretación del artículo 149 del Código Tributario en la sentencia recurrida, al haberse afirmado, supuestamente, que dicha norma exime de notificar los actos de determinación cuando los títulos de crédito provienen de catastros o registros.
- 26.** Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala constató los siguientes elementos de la sentencia recurrida:

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2128-16-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*) de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

1) *El actor con su demanda de acción directa de nulidad pretende que la Sala proceda a revisar y pronunciarse sobre los antecedentes del Auto de Pago y esto es, sobre el origen y/o del derecho para la emisión de los títulos de crédito.*

2) *Que el contribuyente ejerció en su debida oportunidad la acción que le confería el Art. 151 del Código Tributario, esto es presentó observaciones en contra de los títulos de crédito, reclamo que fue negado según Resolución No. 0091-DF-GADM-SL-2014, sin que conste en autos que dicha decisión haya sido impugnada judicialmente y,*

3) *Que el actor pretende transformar un juicio de acción directa de nulidad de procedimiento coactivo en un juicio de impugnación.*

27. Con base en los elementos antes citados, la Sala concluyó que en la decisión recurrida únicamente se citó el artículo 149 del Código Tributario como parte de un *obiter dicta*, pues consideró que “*su contenido no guarda relación con los hechos probados señalados ut supra, ni con ratio decidendi, ni con la decisión a la que llegó el Tribunal de instancia, por esta razón este Tribunal no identifica que el Órgano Judicial de instancia le haya dado un alcance hermenéutico equívoco a la norma considerada como infringida*”.

28. Posteriormente, una vez verificada la improcedencia del cargo casacional, la Sala hizo referencia a que TELCONET pretendía argumentar en su recurso casacional que no se notificaron los actos que sirvieron de antecedentes a los títulos de crédito. Al respecto, la Sala mencionó que la acción directa de nulidad de procedimiento coactivo que propuso no era la vía correcta, pues para alegar la falta de notificación debía haber impugnado la resolución que negó sus observaciones a los títulos de crédito, prevista en el artículo 220 del Código Tributario.

29. De lo anterior, la Corte observa que la sentencia impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, así como las razones por las cuales concluyó que el cargo casacional resultaba improcedente, señalando que el artículo del que se alegaba una errónea interpretación no resultaba aplicable a los hechos constatados por la sentencia recurrida. Señaló además que la acción de nulidad del procedimiento coactivo no permite cuestionar la validez de los actos que dan origen a la emisión de los títulos de crédito, por lo que debió haber intentado la acción de impugnación.

30. Por tanto, se verifica que la sentencia dio respuesta al cargo casacional planteado mediante la enunciación de los hechos y las normas jurídicas en que se fundamenta y a través de la exposición de un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación de las normas al recurso bajo análisis.

31. El razonamiento anterior lleva a esta Corte a concluir que la decisión impugnada contiene una enunciación y justificación suficiente de los hechos y las normas jurídicas en que se funda y la justificación suficiente de la pertinencia de su aplicación al recurso planteado. En consecuencia, no se verifica una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y corresponde desestimar la demanda.

32. Por último, este Organismo considera oportuno enfatizar que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección, la cual no está prevista para resolver conflictos de mera legalidad.

5. Decisión

33. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No.442-17-EP**.
 2. **Notificar** esta decisión, archivar la causa y devolver los expedientes del proceso al juzgado de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:56:20
-05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

044217EP-4382d



Caso Nro. 0442-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 2-17-IS/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 2-17-IS

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

SENTENCIA No. 2-17-IS/22

Tema: Esta sentencia resuelve la acción de incumplimiento presentada por Fausto Eduardo Aguiar Falconí exigiendo el cumplimiento del pago de la indemnización dispuesta en la sentencia de 16 de junio de 2009 dictada por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio No. 225-09-GA. Una vez realizado el análisis constitucional, se verifica el cumplimiento de la medida y se desestima la acción.

I. Antecedentes

Causa No. 0014-09-IS.

1. El 10 de julio de 2009, Fausto Eduardo Aguiar Falconí presentó una acción de incumplimiento¹ respecto de la sentencia dictada el 16 de junio de 2009 por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, emitida en el marco de una acción de protección² signada con el No. 17453-2009-0087, dentro de la cual, en lo principal se ordenó lo siguiente:

*(...) [se] revoca la sentencia subida en grado, y aceptando la acción de protección deducida por FAUSTO EDUARDO AGUIAR FALCONÍ, ordena que la Empresa Eléctrica Quito S.A, cese toda facturación futura a la cuenta de suministro No. 1217840 que pertenece a la indicada persona, que no sea por consumo real, basado en la lectura del correspondiente medidor; y dispone el inmediato restablecimiento del servicio, con derecho a indemnización por el perjuicio que la suspensión haya causado al accionante, **que se liquidará y mandará pagar por el juez de origen**, sin perjuicio de la resolución que adopte la empresa demandada, en el sentido que fuere, sobre el reclamo por “transferencia de deuda” cuyo monto aparece como saldo pendiente al momento del corte del servicio (...). [Énfasis agregado].*

¹ La causa se signó con el No. 0014-09-IS. El accionante alegó que, a la fecha de presentación de la acción de incumplimiento, no había sido cancelado el valor de la indemnización que le ocasionó la suspensión de la energía eléctrica, lo cual además provocó la suspensión de un taller de gerenciamiento de emergencias para derrames petroleros, hecho que según el accionante le generó un perjuicio económico.

² El señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí presentó acción de protección en contra de la Empresa Eléctrica Quito S.A., debido a la emisión de una factura y exigencia de pago de la misma por parte de la entidad accionada y por la amenaza de suspensión del suministro del servicio eléctrico, en tal virtud alegó la vulneración de los derechos contenidos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución.

2. El 03 de junio de 2010, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 010-10-SIS-CC, correspondiente a la causa No. 0014-09-IS, en la que concluyó lo siguiente:

1. *No existe incumplimiento del fallo expedido por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por parte del legitimado pasivo, por cuanto el fallo se encuentra en plena ejecución.*

2. *Se conmina a la Jueza de Primera Instancia a que adopte las medidas necesarias para la ejecución integral del fallo e informe a esta Corte, una vez finalizado el proceso, los términos en los que se cumplió.*

3. El 30 de marzo de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional, dictó auto en la fase de seguimiento de la causa No. 0014-09-IS, y en el mismo dispuso que:

1) La determinación del valor de indemnización como consecuencia directa de la vulneración de derechos constitucionales al señor Eduardo Aguiar, que debe cancelar la Empresa Eléctrica Quito S.A., se realizará por la vía contencioso administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida en el caso N.º 0015-10- AN. Para tal efecto la Secretaría General deberá notificar al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, con la sentencia constitucional N.º 010-10-SIS-CC dictada dentro de la causa N.º 0014-09-IS y el presente auto. 2) El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, deberá informar periódicamente al Pleno de la Corte Constitucional sobre el estado del proceso de ejecución económica hasta su conclusión. Se enfatiza que la sentencia 010-10-SIS-CC, así como el presente auto, emitidos dentro de la causa N.º 0014-09-IS, deben ser aplicados integralmente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. [Énfasis agregado].

Causa No. 2-17-IS.

4. El 23 de enero de 2017, el señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí presentó una acción de incumplimiento que se signó con el No. 2-17-IS, por la cual demandó que se declare el incumplimiento de la sentencia No. 010-10-SIS-CC, dictada el 03 de junio de 2010, dentro de la causa No. 0014-09-IS.

5. Tras el sorteo llevado a efecto en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 31 de enero de 2017, le correspondió el conocimiento de la causa No. 2-17-IS a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

6. De conformidad al sorteo llevado a efecto en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

7. El 08 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a las partes y ordenó a los jueces del Tribunal Distrital de lo

Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante “**Tribunal Distrital**”) que emitan un informe respecto del cumplimiento de la sentencia No. 010-10-SIS-CC.

8. El 30 de septiembre de 2021, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito remitieron el informe solicitado.
9. El 04 de enero de 2022, la jueza sustanciadora dictó providencia ordenando al juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito que remita un informe respecto al cumplimiento de la sentencia dictada en la causa No. 17453-2009-0087 por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 16 de junio de 2009. La referida judicatura remitió el informe mediante oficio No. 0011-2022-UJTDMQ-D.P. de 11 de enero de 2022.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; y, 163 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Pretensión y argumentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión del accionante

11. El accionante alega como incumplida la sentencia No. 010-10-SIS-CC. En tal sentido sostiene que *“Conforme la documentación que se desprende del expediente constitucional N.º 0014-09-IS, se advierte la falta de ejecución de la tercera medida de reparación, esto es, el cálculo de valores y efectivización del pago por concepto de indemnización a favor del legitimado activo”*.
12. Para fundamentar dicha afirmación, el accionante sostiene que:

5.2.- En el caso sub-judice se desprende que, si bien el TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No.1 EN QUITO ha ordenado el peritaje del monto a indemnizar, no consta de autos del 23 de diciembre de 2016 y 06 de enero de 2017 dentro del proceso de ejecución No. 17811-2016-00859 que ese tribunal haya sido atendido (sic) en legal y debida forma las disposiciones de esta Corte Constitucional para hacer efectiva la sentencia No. 010-10-SIS-CC mediante autos del 30 de marzo de 2016, 9 de junio de 2016, y 1 de septiembre de 2016 o al menos no se ha adjuntado actuación que evidencie aquello, lo que provoca que los autos del 23 de diciembre de 2016 y 06 de enero de 2017 no se hallen debidamente fundamentados.

13. Posteriormente, afirma que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, nombró a un segundo perito, cuyo nombramiento caducó el 12 de octubre de 2016 “*sin que su labor haya sido cumplida con cabalidad*”.
14. Manifiesta que producto del incumplimiento se han violado las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 11 numeral 9, 66 numeral 4, 75, 76 numerales 1, 3, 4, 7 literales a, b, c, h, l, m, 88, 169 y 172 de la Constitución. Por otra parte, alega infringidos los artículos 23 y 108 del Código Orgánico de la Función Judicial.
15. Finalmente, solicita que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 164 numeral 4 y 165 de la LOGJCC.

3.2. De la parte accionada

a. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

16. El 30 de septiembre de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito remitió a la Corte Constitucional el informe requerido. En el mismo se detallan las actuaciones procesales realizadas en el proceso de cuantificación de reparación económica No.17811-2016-00859, iniciado conforme lo dispuesto en auto de 30 de marzo de 2016, dictado por la Corte Constitucional dentro de la causa No. 0014-09-IS.
17. En lo principal, se señala que mediante auto de 27 de abril de 2016, avocó conocimiento, designó al señor Carlos Mauricio De la Torre Lascano como perito en la causa y ordenó que presente su informe en el término de diez días.
18. Seguidamente se indica que mediante auto de 02 de junio de 2016, se dispuso la acumulación del proceso signado con el número 17811-2016-00879 a la causa 17811-2016-00859, en los siguientes términos:

SEGUNDO.- Los procesos de ejecución No. 17811-2016-00879 y 17811-2016-00859 tienen como legitimado activo y pasivo, al ciudadano Fausto Eduardo Aguiar Falconí y a la Empresa Eléctrica Quito S.A., respectivamente. Los referidos procesos tienen su origen en la Sentencia Constitucional No. 010-10-SIS-CC, dictada dentro del caso No. 0014-09-IS del 03 de junio de 2010, y que han llegado a conocimiento de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el proceso No. 17811-2016-00879, por el oficio No. 286-2016-LS de fecha 25 de abril de 2016, remitido por la Secretaría de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; mientras que en el proceso No. 17811-2016-00859, por el oficio No. 1713-CCESG-NOT-2016 de fecha 19 de abril de 2016, remitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador.

19. Así mismo, se indica que mediante auto de 27 de septiembre de 2016, se determinó lo siguiente:

El doctor Mba. Mauricio De La Torre Lascano, en la ampliación a su informe pericial, dispuesta por este Tribunal, ha concluido lo siguiente: "No se pudo verificar ningún documento legal que demuestren (sic) los perjuicios causados que se hayan receptado por las inscripciones para el evento de capacitación que impliquen recepción de dinero en cualquier medio, o a su vez documentos legales que determinen desembolsos de dinero por parte de Aguiar Falconí Fausto Eduardo, por lo que el valor de la indemnización por el supuesto perjuicio que la suspensión haya causado al accionante no se puede determinar, es decir bajo la pericia realizada RATIFICO que no existe valor a indemnizar o el valor es de cero (...) CUARTO.- Por cuanto es obligación de este Tribunal asegurar el efectivo cumplimiento del auto del pleno de la Corte Constitucional de fecha 30 de marzo de 2016, dentro de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales No. 0014-09-IS (...), se designa en calidad de perito al señor Diego Fernando Páez Salguero (...). El perito deberá presentar su informe en el término de SIETE DÍAS, contados a partir de la fecha de su posesión.

- 20.** Luego se expresa que el 23 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió auto resolutorio en el que dispuso:

(...) este Tribunal aprueba en (sic) totalidad el informe pericial presentado por el doctor Diego Páez, perito auditor designado en este proceso de ejecución, en el que determina el monto correspondiente a indemnización a favor del señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí, por el valor de US\$ 22,31 (veinte y dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 31/100 centavos), monto que este Tribunal aprueba por considerar que está sujeto a derecho y a la realidad procesal; concediendo el término de cinco días con el objeto de que la entidad accionada Empresa Eléctrica Quito S.A. deposite dicho valor en la cuenta número 0010257097 denominada "Control Depósitos Judiciales" de BANEQUADOR B.P. con RUC 1768183520001.

- 21.** Finalmente, señala que mediante auto de 28 de enero de 2020, dispuso al accionante que comparezca ante el Tribunal con el objeto de que retire los documentos necesarios para hacer efectivo el cobro de la reparación económica. En tal sentido, concluye que:

(...) se verifica que hasta la presente fecha no se ha materializado el pago de la reparación económica ordenado en auto resolutorio de fecha 23 de diciembre de 2016, en razón de que el legitimado activo señor Fausto Eduardo Aguiar Falconi no se ha acercado a esta Judicatura a retirar la documentación pertinente, conforme lo ordenado en auto de 28 de enero de 2020.

b. Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito

- 22.** El juez de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito manifiesta que mediante auto de 17 de julio 2009, dispuso oficiar al Colegio de Contadores de Pichincha requiriendo que se envíe una terna de profesionales de la rama para designar a la persona para que realice la liquidación dispuesta en la

sentencia de 16 de junio de 2009, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

23. Posteriormente, señala que el perito designado en su primer informe, de 17 de septiembre de 2009, manifestó que:

En la fecha, dirección y hora indicada, se presenta el Ing. Aguiar [accionante] con algunos documentos entre los que constan todos escritos realizados por él y dirigidos a su persona, una Notificación y dos Órdenes (sic) de corte del servicio eléctrico emitidas por la Empresa Eléctrica y un CD que me informa contiene un SOFTWARE especial para el control y manejo de temas técnicos del área de Petróleos (sic), y además seis hojas que me indica es el informe pericial que yo debo presentar y que contiene toda la información necesaria, de las cuales solo alcancé a leer la primera hoja, seguidamente conversamos sobre los honorarios y le manifesté que existe una tabla de honorarios de peritos profesionales emitida por el Consejo de Judicatura, Resolución 42-09, literal m) CONTABILIDAD: Examen, análisis e informe de \$100,00 a \$1.500,00, de acuerdo a la naturaleza del examen, acto seguido recoge de la mesa de reunión toda su documentación y solicita retirarse indicando que ya regresaba por cuanto a su auto estaba mal parqueado, pero no regresó ni tampoco se ha comunicado. [Énfasis en el original]

24. Finalmente, sostiene que en atención al auto de 30 de marzo de 2016 de la Corte Constitucional del Ecuador³, emitido dentro de la causa No. 14-09-IS, procedió a remitir el expediente al Tribunal Distrital de los Contencioso Administrativo No.1 con sede en Quito a fin de que proceda con la ejecución de las medidas de la sentencia.

IV. Análisis Constitucional

25. El artículo 436, numeral 9, de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional “(...) conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Esta Corte ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas⁴.
26. Por su parte, de conformidad con el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, las garantías jurisdiccionales culminarán solamente cuando se hayan ejecutado integralmente las medidas dispuestas en la sentencia.

³ El auto estableció que: “La determinación del valor de indemnización como consecuencia directa de la vulneración de derechos constitucionales al señor Eduardo Aguiar, que debe cancelar la Empresa Eléctrica Quito S.A., se realizará por la vía contencioso administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida en el caso N.º 0015-10- AN”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-14-IS/21.

27. En el caso en concreto, el accionante alega el incumplimiento de la sentencia No. 010-10-SIS-CC, la cual en su decisorio dispone:

1. No existe incumplimiento del fallo expedido por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por parte del legitimado pasivo, por cuanto el fallo se encuentra en plena ejecución.

2. Se conmina a la Jueza de Primera de Instancia a que adopte las medidas necesarias para la ejecución integral del fallo e informe a esta Corte, una vez finalizado el proceso, los términos en los que se cumplió.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

28. No obstante, el accionante sostiene que la referida sentencia señala:

a) El Cese de toda facturación futura a la cuenta de suministro N.º 1217840 que pertenece a la indicada persona, que no sea por consumo real, basado en la lectura del correspondiente medidor;

b) El inmediato restablecimiento del servicio; y,

c) Se indemnice por el perjuicio que la suspensión haya causado al accionante. La liquidación y orden de pago estará a cargo del juez de origen.

29. Tras una revisión integral del expediente, esta Corte verifica que el accionante confunde el decisorio de la sentencia dictada el 16 de junio de 2009 por la Sala de Corte Provincial con el de la sentencia No. 010-10-SIS-CC dictada por la Corte Constitucional de 3 de junio de 2010. Sin perjuicio de aquello, conforme consta en el párrafo 11 *ut supra* la pretensión del accionante está dirigida únicamente a verificar el cumplimiento del pago de la indemnización dispuesta en la sentencia de 16 de junio de 2009 dictada por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio No. 225-09-GA⁵, la cual en su parte pertinente dispuso:

(...) ordena que la Empresa Eléctrica de Quito S.A, cese toda facturación futura a la cuenta de suministro No. 1217840 que pertenece a la indicada persona, que no sea por consumo real, basado en la lectura del correspondiente medidor; y dispone el inmediato restablecimiento del servicio, con derecho a indemnización por el perjuicio que la suspensión haya causado al accionante, que se liquidará y mandará a pagar por el juez de origen, sin perjuicio de la resolución que adopte la empresa demandada, en el sentido que fuere, sobre el reclamo por “transferencia de deuda” cuyo monto aparece como saldo pendiente al momento del corte de servicio [Énfasis añadido].

30. De conformidad con el informe contenido en el oficio No. 0011-2022-UJTDMQ-D.P. de 11 de enero de 2022, este Organismo verifica que inicialmente el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante

⁵Actual número de proceso 17453-2009-0087.

auto de 17 de julio de 2009, dispuso oficiar al Colegio de Contadores de Pichincha a fin de que remita una terna de profesionales de la rama para que proceda a realizar la liquidación dispuesta en la sentencia mencionada *ut supra*.

31. Mediante auto de 30 de marzo de 2016 dictado por el Pleno de la Corte Constitucional se dispuso:

La determinación del valor de indemnización como consecuencia directa de la vulneración de derechos constitucionales al señor Eduardo Aguiar, que debe cancelar la Empresa Eléctrica Quito S.A., se realizará por la vía contencioso administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida en el caso N.º 0015-10- AN. Para tal efecto la Secretaria General deberá notificar al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.Q 1, con sede en Quito, con la sentencia constitucional N.º 010-10-SIS-CC dictada dentro de la causa N.º 0014-09-IS y el presente auto. 2) El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, deberá informar periódicamente al Pleno de la Corte Constitucional sobre el estado del proceso de ejecución económica hasta su conclusión. Se enfatiza que la sentencia 010-10-SIS-CC, así como el presente auto, emitidos dentro de la causa N.º 0014-09- IS, deben ser aplicados integralmente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República [Énfasis añadido].

32. En tal virtud, el 20 de abril de 2016, se inició el procedimiento de liquidación de la indemnización del señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1 con sede en la ciudad de Quito, signada con el número de proceso 17811-2016-00859.
33. Mediante auto de 27 de abril de 2016⁶, el Tribunal Distrital avocó conocimiento, designó al señor Carlos Mauricio De la Torre Lascano como perito en la causa y ordenó que presente su informe en el término de 10 días, para el efecto ordenó que las partes procesales presenten información y documentación necesaria debidamente certificada que consideren necesaria para la determinación de la reparación económica⁷.

⁶ Foja 11 de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional.

⁷ Posteriormente, mediante auto de 02 de junio de 2016, el Tribunal Distrital dispuso: “Los procesos de ejecución No. 17811-2016-00879 y 17811-2016-00859 tienen como legitimado activo y pasivo, al ciudadano Fausto Eduardo Aguiar Falconí y a la Empresa Eléctrica Quito S.A., respectivamente. Los referidos procesos tienen su origen en la Sentencia Constitucional No. 010-10-SIS-CC, dictada dentro del caso No. 0014-09-IS del 03 de junio de 2010, y que han llegado a conocimiento de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el proceso No. 17811-2016- 00879, por el oficio No. 286-2016-LS de fecha 25 de abril de 2016, remitido por la Secretaría de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; mientras que en el proceso No. 17811-2016-00859, por el oficio No. 1713-CCESG-NOT-2016 de fecha 19 de abril de 2016, remitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador”.

34. Mediante auto de 27 de septiembre de 2016⁸, el Tribunal Distrital decidió que el informe pericial presentado “no puede ser considerada (sic) por este Tribunal a efectos de calcular la reparación económica a favor del accionante Fausto Aguiar”, por lo tanto, fue rechazado⁹. A la vez, decidió designar un nuevo perito para que en el término de 7 días presente un nuevo informe.
35. Mediante auto de 23 de diciembre de 2016¹⁰, el Tribunal Distrital determinó:

(...) este Tribunal aprueba en totalidad el informe pericial presentado por el doctor Diego Páez, perito auditor designado en este proceso de ejecución, en el que determina el monto correspondiente a indemnización a favor del señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí, por el valor de USS 22,31 (veinte y dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 31/100 centavos), monto que este Tribunal aprueba por considerar que está sujeto a derecho y a la realidad procesal; concediendo el término de cinco días con el objeto de que la entidad accionada Empresa Eléctrica Quito S.A. deposite dicho valor en la cuenta número 0010257097 denominada “Control Depósitos Judiciales” de BANECUADOR B.P. con RUC 176818352001.

36. A fojas 40 de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional, se evidencia un comprobante de transacción de 27 de diciembre de 2019, realizada por la Empresa Eléctrica Quito S.A., a favor de Fausto Eduardo Aguiar Falconí, en la cuenta de ahorros No. 0010257097, por el valor de USD \$22.31. Posteriormente, mediante auto de 08 de enero de 2020, el Tribunal Distrital dispuso:

Conforme consta en el oficio que se adjunta y por cuanto BANECUADOR ha dado cumplimiento a lo ordenado en providencia de 20 de septiembre de 2019 esto es ha transferido el valor de USD. 22.31 a la cuenta No. 017010999976 denominada “Control Depósitos Judiciales” que mantiene el Tribunal en BANECUADOR E.P. y en virtud de lo expuesto, se dispone que por secretaría de este Tribunal se entregue la documentación necesaria al señor FAUSTO EDUARDO AGUIAR FALCNI (sic) con cédula de

⁸ Foja 23 de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional. En el auto señaló: “En atención al dictamen de la Corte Constitucional referido en el numeral anterior, en contradictorio que el perito, doctor Mba. Mauricio De La Torre Lascano concluya que en el presente proceso de ejecución “no existe valor a indemnizar”, cuando es evidente que la Corte Constitucional del Ecuador ha determinado que se cumpla con la tercera medida de reparación a favor del accionante Fausto Aguiar, es decir, el cálculo de los valores mediante los cuales se repare económicamente al afectado; disposición que este Tribunal encomendó al referido perito (...) labor que no ha sido cumplida a cabalidad por el referido perito, por lo tanto, dicho informe no puede ser considerado por este Tribunal a efectos de calcular la reparación económica a favor del accionante Fausto Aguiar”.

⁹ En lo principal, el informe pericial, concluyó que: “La Fundación Ecuatoriana para el Desarrollo Sostenible no ha suscrito ningún contrato de suministro de energía eléctrica, es diferente al accionante por tanto no consta como favorecida con ninguna sentencia que deba ejecutarse (...) Adicionalmente, no se pudo verificar ningún documento legal que demuestre los perjuicios causados que se hayan receptado por inscripciones para el evento de capacitación que impliquen recepción de dinero en cualquier medio, o a su vez desembolsos de dinero por parte de Aguiar Falconí Fausto Eduardo por lo que el valor de la indemnización por el supuesto perjuicio que la suspensión haya causado al accionante No se puede determinar, es decir bajo la pericia realizada no existe valor a indemnizar o el valor es de cero”.

¹⁰ Foja 37, inversa, de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional.

ciudadanía No. 1702537000, accionante de la presente causa, para que retire el pago de USD. 22,30 (VEINTE DOS DÓLARES CON 31/100); para lo cual se oficiará a BANECUADOR [Énfasis añadido].

37. A foja 49 de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional, consta el certificado de depósito judicial respecto del valor consignado por la entidad accionada a favor del accionante.
38. Finalmente, a foja 50 de las copias del juicio 17811-2016-00859, anexadas al expediente constitucional, consta un auto de 28 de enero de 2020, que determina: “*se insiste al legitimado activo FAUSTO EDUARDO AGUIAR FALCONI concurra a este Tribunal con el objeto que se entreguen los documentos necesarios para que retire el valor referido anteriormente*”.
39. De esta manera, se evidencia que la Empresa Eléctrica de Quito S.A., el juez de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1 con sede en la ciudad de Quito, han dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia No. 010-10-SIS-CC, en lo relativo al pago de valores por indemnización ordenados en la sentencia de 16 de junio de 2009, dictada en la causa No. 17453-2009-0087.

Consideraciones adicionales

40. El 23 de enero de 2017, el señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí presentó la acción de incumplimiento No. 2-17-IS, respecto de la sentencia No. 010-10-SIS-CC dictada en la causa 14-09-IS. Por tal motivo, el 01 de junio de 2017, dentro de la causa No. 14-09-IS, el Pleno de la Corte Constitucional dictó un auto en el cual dispuso lo que sigue:

En atención a la praxis jurisprudencial de la Corte Constitucional sentadas en los casos N.º 1852-11-EP; 1683-12-EP; 1657-12-EP; 1773-11-EP; 0916-07-RA: 2184-11-EP; y 1035-15-EP, se suspende la fase de seguimiento en la causa 0014-09-IS, al haberse presentado una demanda de acción de incumplimiento (sic) de sentencias y dictámenes constitucionales signada con el número 0002-17-IS, relacionada con el cumplimiento de la sentencia N.º 010-10-SIS-CC.

41. Se verifica que la pretensión del accionante en la causa No. 2-17-IS es idéntica al objeto de la fase de seguimiento de la causa No. 14-09-IS, concretamente al solicitar a esta Corte que verifique si se han cancelado los valores que por indemnización le correspondían según lo dispuesto en la sentencia dictada en la causa No. 17453-2009-0087, cuya ejecución integral fue ordenada en la sentencia No. 010-10-SIS-CC, dictada en la causa No. 0014-09-IS.
42. En este sentido, este Organismo en casos similares, en virtud del principio de concentración, ha optado por acumular la verificación del cumplimiento de dos

sentencias distintas¹¹ a efectos de no incurrir en el riesgo de emitir disposiciones redundantes o contradictorias¹². De modo que, cuando se presente una acción de incumplimiento respecto de una sentencia dictada en el marco de otra acción de incumplimiento, que aún se encuentra en fase de verificación de cumplimiento; se podrá disponer el archivo de dicha fase, siempre y cuando la acción presentada solicite la verificación del cumplimiento de la misma medida o medidas, y no haya otras pendientes de comprobación.

43. Por tanto, una vez verificado el cumplimiento de dicha medida de reparación en la presente causa No. 2-17-IS, conforme se determina en el párrafo 39 *ut supra*, resultaría innecesario mantener subyacente la fase de seguimiento de la causa No 14-09-IS, cuyo efecto sería exigir dos veces el cumplimiento de una misma medida, o exigir el cumplimiento de una misma medida por dos vías distintas. En tal sentido, se dispone el archivo de la fase de seguimiento de la causa No. 14-09-IS.
44. Por último, se verifica que el accionante presentó una segunda acción de incumplimiento de fecha de 23 de enero de 2017 solicitando que se verifique el cumplimiento del pago de valores por concepto de indemnización en contra de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, a pesar de que mediante auto de 23 de diciembre de 2016, el mismo órgano jurisdiccional aprobó el informe pericial y ordenó que la Empresa Eléctrica Quito S.A. deposite el valor en la cuenta número 0010257097 denominada "Control Depósitos Judiciales" de BANECUADOR B.P. con RUC 1768183520001. En tal sentido, se verifica que el accionante abusó de esta garantía jurisdiccional para solicitar que se verifique el cumplimiento de una medida ya ordenada por la instancia correspondiente y que además se encontraba en fase de verificación de cumplimiento en la causa 14-09-IS, por tanto se llama la atención al señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí por haber presentado una acción de incumplimiento en los referidos términos.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** la Acción de Incumplimiento propuesta.
2. **Llamar** la atención al señor Fausto Eduardo Aguiar Falconí por haber presentado una segunda acción de incumplimiento respecto de una medida que ya se encontraba ordenada a la fecha de la presentación y que estaba en fase de verificación de cumplimiento en otra causa ante este mismo Organismo.

¹¹ Se procedió a realizar la verificación de cumplimiento de las sentencias N.º 146-14-SEP-CC y N.º 021-16-SIS-CC de forma conjunta.

¹² Auto No. 1773-11-EP y 16-15-IS de 25 de septiembre de 2019.

3. **Archivar** la fase de seguimiento de la causa 14-09-IS.
4. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.05 16:20:02
-05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000217IS-43b5e



Caso Nro. 0002-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 1890-17-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 1890-17-EP

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

SENTENCIA No. 1890-17-EP/22

Tema: En esta decisión se analiza si la sentencia de 25 de mayo de 2017, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en tanto no se verifica la vulneración de los derechos constitucionales alegados por los accionantes.

I. Antecedentes

1. El 06 de febrero de 2017, la señora Mónica del Pilar Palacios Bernal, por sus propios derechos, presentó una demanda contencioso tributaria que impugnó la Resolución No. SENA-EDDQ-2016-1286-RE de 12 de noviembre de 2016 emitida por el director distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)¹.
2. Dentro del proceso signado con el No. 17510-2017-00037, el Tribunal de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, mediante sentencia de 25 de mayo de 2017 aceptó la demanda propuesta, dejó sin valor jurídico y legal a la resolución impugnada y su antecedente la resolución sancionatoria No. SENA-EDDQ-2016-0057-RE de 1 de agosto de 2016. El director general y el director distrital de Quito del SENA-EDDQ interpusieron recursos de casación en contra de la sentencia dictada dentro del proceso.
3. La doctora Magaly Soledipa Toro, conjuera de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en auto de 03 de julio de 2017 calificó como inadmisibles los dos recursos de casación interpuestos, pues a su criterio, la fundamentación presentada no reunía los requisitos del artículo 267 número 4 del COGEP².

¹La resolución impugnada declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado respecto de la Resolución No. SENA-EDDQ-2016-0057-RE que impuso una sanción en su contra por el valor de USD \$16.948.56 por el cometimiento de una contravención tipificada como subvaloración de mercaderías (prendas de vestir).

²Respecto del recurso de casación interpuesto por el director general de SENA-EDDQ, la conjuera nacional entre otras consideraciones señaló que “la autoridad aduanera (...) Acto seguido transcribe una parte del pronunciamiento de la Corte Constitucional en el caso no 0019-10-IN, sentencia no 00-12-SIN-CC, sin explicar al menos la pertinencia de la aplicación de tal resolución a la causa. Y a continuación afirma que el tribunal omite pronunciarse sobre el recargo del 20% y sobre la sentencia de la Corte

4. El 18 de julio de 2017, el economista Paul Costales Borbor, director distrital de Quito del SENA, en adelante “*accionante 1*” presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de mayo de 2017 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito; y, el 20 de julio de 2017, el economista Mauro Andino Alarcón, en calidad de director general del SENA, en adelante “*accionante 2*”, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dictado el 03 de julio de 2017. Con auto de 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite las acciones planteadas dentro de la causa signada con el N° 1890-17-EP, correspondiéndole su sustanciación a la anterior jueza constitucional Marien Segura Reascos.
5. El Pleno del Organismo, en sesión de 12 de noviembre de 2019, sorteó el caso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. Mediante providencia de 15 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces actuantes del Tribunal Distrital y a la conjueza nacional que remitan un informe motivado en el término cinco días; y, dispuso su notificación a las partes procesales.
7. En el expediente consta el oficio de 20 de octubre de 2021, remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

II. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece la competencia de la Corte Constitucional, para

Constitucional (...) Agrega que ‘en el presente caso el Tribunal no hace ningún pronunciamiento de la sentencia de la Corte Constitucional, lo que causa que la sentencia carezca de motivación y perjudique al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador’ (...) La falta de aplicación de la sentencia de la Corte Constitucional no constituye por sí sola una falta de motivación, sino un yerro sustancial, que debió ser impugnado al amparo del caso casacional correspondiente, al igual que la omisión de pronunciarse sobre algún punto de la controversia”.

En cuanto al recurso presentado por el director distrital de Quito del SENA, la conjueza señaló “(...) la autoridad aduanera propone contra la sentencia cargos por aplicación indebida de los arts. 190 y 191 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y el art. 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (...) la autoridad tributaria transcribe la parte de la sentencia en que se produciría el vicio, con la cual no se pone en evidencia que estas normas hayan sido consideradas para la decisión de la causa y de la lectura de la sentencia, se constata que únicamente aparece referido y analizado el art. 191 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, por lo que solo respecto a esta norma continuará el análisis formal, pues resulta ilógico considerar indebida la aplicación de una norma que no se ha aplicado (...) En la parte asignada a la fundamentación del recurso, a más de la copia del punto 4.1.1 de la sentencia, lo único que consta es la transcripción de la norma (...) no existe fundamentación del cargo, esto es: no se ha presentado argumentos para justificar que la norma no debió ser aplicada en la resolución de la causa; el solo enunciado normativo no aporta para la comprensión de vicio alguno”.

decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. Del Accionante 1

9. El accionante sostiene que la sentencia emitida por el Tribunal Distrital dentro del proceso vulneró el derecho a la seguridad jurídica; por lo que, su pretensión es que se declare su vulneración. Para sustentarlo menciona que, para la Administración Aduanera no existe doble sanción por un mismo hecho puesto que “(...) a) *El recargo del 20% es por incumplimiento de las obligaciones que mantenía el importador; y, b) La sanción impuesta es sobre Subvaloración y Sobrevaloración, que se encuentra expresamente tipificada como una contravención en el Art. 190 literal k) del COPCI [Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones] ‘Son contravenciones aduaneras las siguientes: (...) k) La sobrevaloración o subvaloración de las mercancías cuando se establezca en un proceso de control posterior...’ (...).”*
10. Agrega que la determinación de control posterior es una instancia distinta del procedimiento sancionatorio y que en ésta se efectúa el análisis de la información que consta como soporte en las declaraciones de importación, acorde a lo previsto en el artículo 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; en tanto que, en el procedimiento sancionatorio ya no corresponde realizar dicho análisis pues se lo inicia con base en los resultados del control posterior, en donde se evidencia la existencia de la infracción. Asegura que se debió aplicar los artículos 190, 191 literal f) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y el 241 del Reglamento de Facilitación Aduanera; y que, se aplicó indebidamente el artículo 76 número 5 de la Constitución, 90 del Código Tributario y la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia de 4 de mayo de 2011, publicada en el Registro Oficial No. 471 de 16 de junio de 2011.

3.2. Del Accionante 2

11. El accionante sostiene que la Administración Aduanera interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el tribunal de instancia por cuanto, a su criterio, dicha decisión carece de motivación “(...) *ya que el tribunal no consideró las normas alegadas por la administración aduanera para justificar su accionar, y no revisó el reclamo administrativo para fundamentar su decisión, tampoco se revisó la prueba que presentó la administración aduanera, en la cual claramente se explica que son dos recargos diferentes la misma Corte Constitucional ha indicado claramente, lo cual se explica con claridad en la contestación a la demanda (...). Pero el Tribunal omite pronunciarse al respecto indicando o haciendo referencia a la Resolución de 4 de mayo de 2011 de Corte Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 471 de 16 de junio de 2011, referente al recargo del 20% que tiene*

naturaleza sancionatoria. Pero no realiza ningún análisis de la sentencia de la Corte Constitucional”.

12. Señala que la decisión impugnada vulnera varios derechos constitucionales, para lo cual enuncia el contenido de los artículos 75, 300, 424, 425, 426, 427, 429; finalmente, pretende a través del planteamiento de la acción que ésta sea admitida a trámite y se declare que la decisión impugnada violenta lo previsto en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, literales a), l) y m) de la Constitución.

3.3. Posición de las autoridades jurisdiccionales accionadas

13. A pesar de haber sido notificados los jueces actuantes del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, hasta la presente fecha no han remitido su informe motivado de descargo.
14. Por otro lado, en el expediente constitucional consta el oficio remitido por el doctor Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, quien indica que la conjueza que emitió el auto impugnado, actualmente no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; señala además que la conjueza actuante “(...) *ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria*”.

IV. Análisis del caso

15. A partir de los cargos formulados por el “*accionante 1*”, a este Organismo le corresponde determinar si la sentencia emitida por el Tribunal Distrital vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
16. Por otro lado, de la revisión de los argumentos expuestos por el “*accionante 2*”, se observa que si bien su demanda ha sido presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de fecha 03 de julio de 2017, no expone un solo argumento que permita a este Organismo efectuar un análisis de dicha decisión. En esta demanda, se observa que el “*accionante 2*” se limita a enunciar varios artículos de la Constitución que incluso no contienen referencia a un derecho constitucional que pueda ser abordado a través de esta acción, con excepción del artículo 75 de la Constitución, no obstante, no expone ninguna alegación respecto de cómo la autoridad jurisdiccional accionada habría vulnerado dicho derecho en la emisión del auto que inadmitió el recurso de casación; y, vierte varias alegaciones dirigidas a cuestionar la motivación de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.

17. Por lo dicho, esta Corte – a pesar de un esfuerzo razonable - no encuentra elementos para analizar una presunta vulneración de derechos respecto del auto de inadmisión de casación; sin embargo, partiendo de los argumentos que constan en las dos demandas -presentadas por la misma entidad-, se colige que la decisión que se impugna es la sentencia de instancia; en tal razón, este Organismo, considera pertinente redireccionar el análisis y abordar el caso a través de la formulación del siguiente problema jurídico ¿la sentencia emitida el 25 de mayo de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, con sede en Quito, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica conforme a lo previsto en los artículos 76, número 7, literal l) y 82 de la Constitución de la República?

Análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

18. De conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que, entre otras garantías básicas, incluirá el derecho a recibir resoluciones motivadas por parte de los poderes públicos; así, el numeral 7, letra l) del citado artículo puntualiza 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 juzgadores en la sentencia, para que se considere que hay motivación, deben al menos i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*³, de tal forma que el justiciable pueda conocer las razones por las cuales la autoridad jurisdiccional ha llegado a determinada conclusión⁴.
19. Este Organismo en su reciente jurisprudencia ha precisado que lo que exige esta garantía, según lo previsto en nuestra Constitución es que la motivación sea suficiente, esto es, que satisfaga los elementos argumentativos mínimos, mas no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, lo que es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto⁵; así, en el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución⁶. A partir de lo expuesto, corresponde determinar si la decisión

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1184-12-EP/19, párrafo 19.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 394-14-EP/20, párrafo 24.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 26. En esta sentencia, este Organismo ha señalado que *“(…) el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)”*.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 480-17-EP/21, párrafo 17.

impugnada reúne al menos los parámetros mínimos para considerarse suficientemente motivada.

20. De la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que el Tribunal Distrital examinó la pretensión de la actora para determinar si el acto administrativo impugnado habría aplicado una doble sanción por un mismo acto; así, luego de sustentar su competencia para resolver el caso⁷, el Tribunal señaló que para resolver la pretensión de la actora, sobre los hechos aceptados por las partes y no controvertidos, ha evidenciado tres hechos fundamentales: *“a) que la rectificación de tributos No. DNI-DRI2-RECT-2014-0093 es el único antecedente de la resolución sancionatoria No. SENAE-JAFQ-2016-0057 RE de 1 de agosto de 2016 y, por ende, de la resolución impugnada No. SENAE-DDQ-2016-01286-RE de 12 de noviembre de 2016; b) que dicha rectificación de tributos contiene una sanción, como es el recargo del 20% sobre el monto de los tributos rectificadas; y, c) que el mencionado recargo fue cancelado por la accionante el 5 de diciembre de 2014, tal como consta de la demanda y la contestación, es decir, no es un hecho controvertido, sino aprobado por los litigantes”*.
21. Seguidamente hace referencia al contenido del artículo 1 de la Resolución de 04 de mayo de 2011, publicada en el Registro Oficial No. 471 de 16 de junio de 2011 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en relación al recargo del 20% sobre la obligación tributaria determinada⁸ y al artículo 76 de la Constitución en su numeral 5⁹, para concluir que: *“(…) no cabe, de conformidad con la norma constitucional y la jurisprudencia citadas, que por un mismo hecho se sancione nuevamente a la actora, esta vez, con una multa como es aquella contenida en la resolución impugnada y su antecedente”*.

⁷ El Tribunal sustentó su competencia en los artículos 219 del Código Orgánico de la Función Judicial, 300 y 320 del Código Orgánico General de Procesos.

⁸ *“Artículo 1: (...) declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho: PRIMERO: El recargo del 20% sobre el principal que se aplica en aquellos casos en que el sujeto activo ejerce su potestad determinadora de forma directa, incorporado en el segundo inciso del art. 90 del Código Tributario por el art. 2 del Decreto Legislativo No. 000, publicado en Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007, tiene una naturaleza sancionatoria, pues, procura disuadir el incumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente. Al constituir el recargo del 20% sobre el principal una sanción, deben aplicársele las normas que sobre la irretroactividad de la ley penal contienen la Constitución, el Código Tributario y el Código Penal, así como las normas sobre la irretroactividad de la ley tributaria, que mandan que las sanciones rigen para lo venidero, es decir, a partir de su vigencia. En consecuencia, no cabe que se aplique el recargo del 20% a las determinaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma, esto es, al 29 de diciembre de 2007, como tampoco cabe que se lo aplique a las determinaciones iniciadas con posterioridad a esa fecha, pero que se refieran a ejercicios económicos anteriores al 2008.”*

⁹ *“En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora”*.

22. Además, el Tribunal indicó que “(...) *para aplicar una sanción es necesario considerar el principio pro reo y aplicar la sanción más benigna para el infractor (...)*”, en este sentido, explicó que el artículo 90 del Código Tributario sanciona el incumplimiento de las obligaciones del contribuyente y que el literal f) del artículo 191 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones sanciona también el incumplimiento en las obligaciones del contribuyente, respecto a los valores declarados y los valores en aduanas de las mercancías, por lo que “(...) *al existir dos sanciones sobre el mismo incumplimiento, en la especie, la subvaloración, cabe aplicar la más favorable al coaccionado y, por ello, la sanción del 20% aplicada fue pertinente razón por la cual la accionante la canceló oportunamente (...)* el principio de la aplicación de la ley más benigna ‘es una derivación del principio de legalidad (...)’ Y no es solo la que discrimina o la que establece una pena menor: puede tratarse de una nueva causa de justificación, de una nueva causal de inculpabilidad, de un menor plazo de prescripción, de una distinta clase de pena, etc’”. Sobre la base de lo antes expuesto, el Tribunal Distrital resolvió aceptar la pretensión de la actora y “(...) *dejar sin valor jurídico y legal alguno a la resolución No. SENAE-DDQ-2016-1286-RE de 12 de noviembre de 2016 y su antecedente (...)*”.
23. Como se observa, en la sentencia se citan las normas jurídicas que el Tribunal estimó aplicables -normas de la Constitución, Código Orgánico de la Función Judicial, Código Orgánico General de Procesos, Código Tributario y Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones- así como jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia; y, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso que han sido sintetizados en el párrafo 19 *ut supra* y que conforme se indicó en este párrafo, habrían sido aceptados por las partes y constituirían hechos no controvertidos; de esta forma, el Tribunal otorgó las razones sobre la improcedencia de la multa impuesta por la entidad aduanera a través de la resolución impugnada. Lo dicho permite concluir que la sentencia impugnada contiene una fundamentación jurídica suficiente, así como una fundamentación fáctica suficiente, por lo que no vulnera el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República, de conformidad con los cargos expuestos por el “*accionante 2*”.

Análisis del derecho a la seguridad jurídica

24. El artículo 82 de la Constitución de la República recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado

la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales¹⁰.

- 25.** Como se expuso previamente, “*el accionante 1*” sostiene que se ha vulnerado este derecho pues no existe doble sanción por un mismo hecho; expone particularidades sobre la determinación del control posterior y el procedimiento sancionatorio y cuestiona la aplicación de varias norma del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, del Reglamento de Facilitación Aduanera, de la Constitución, del Código Tributario y de la Resolución de la Corte Nacional de Justicia.
- 26.** Ahora bien, al revisar la sentencia impugnada esta Corte observa que la judicatura empleó las normas que estimó aplicables al caso y no encuentra que haya impedido que el accionante cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente; en este sentido, no se evidencia un estado de incertidumbre producto de una situación jurídica imprevista y súbitamente generada por esta implementación jurídica.
- 27.** Asimismo, este Organismo ha reiterado que “*(...) 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 inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales*”¹¹, tampoco puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica “*(...) sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose*”¹²; por tal motivo, no puede pronunciarse sobre la aplicación e interpretación de las normas que señala el accionante, pues sus alegaciones deben estar al menos, relacionadas con premisas que evidencien una violación de derechos constitucionales, sin que esto haya sido justificado en este caso¹³.
- 28.** Inclusive se observa que las alegaciones están dirigidas a cuestionar el asunto del fondo del proceso contencioso tributario, pues justamente la pretensión de la actora está relacionada con la presunta existencia de una doble sanción; sobre este aspecto, este Organismo tampoco puede pronunciarse ya que ello implicaría una intromisión

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia 989-11-EP/19, párrafos 20 y 21.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia 2034-13-EP/19, párrafo 22.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1763-12-EP/20, párrafo 14.6.

¹³ *Ibíd*, párrafo 14.5. En dicha sentencia, este Organismo sostuvo que “*(...) para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal*”.

en la justicia ordinaria pues se estaría realizando un pronunciamiento sobre el mérito del asunto que no corresponde hacerlo a través de la acción formulada.

29. Por todas estas consideraciones, no se observa la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a los cargos expuestos por el “*accionante 1*”.
30. Finalmente, se reitera a los dos accionantes que la presentación de una acción extraordinaria de protección no debe ser vista como un medio procesal a agotar en todos los casos; de hecho, su planteamiento no es obligatorio, a menos que se advierta una real vulneración a derechos constitucionales; pues de lo contrario, ello podría constituir un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC¹⁴.

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 acciones extraordinarias de protección planteadas por el economista Paul Costales Borbor, director distrital de Quito del SENAE y por el economista Mauro Andino Alarcón, en calidad de director general del SENAE.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.05 16:23:10
+0500

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

stitucional del Ecuador, Sentencia No. 1348-17-EP/21, párrafo 36.

189017EP-43b5d



Caso Nro. 1890-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 861-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 861-17-EP

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

SENTENCIA No. 861-17-EP/22

Tema: La Corte descarta que las sentencias de primera y segunda instancia emitidas dentro de una acción de protección hayan vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de motivación. Para el efecto, se verifica que la motivación de dichas providencias fue suficiente para justificar la medida de reparación adoptada y para no aceptar el recurso de apelación.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 12 de noviembre de 2016, Lorena del Rocío Sánchez Torres presentó una acción de protección con medida cautelar en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “el IESS”), en la que impugnó el memorando N.° IESS-DNGTH-2016-6166-M, de 8 de noviembre del 2016, suscrito por el director nacional de gestión del IESS, mediante el cual se dispuso que la accionante regrese a prestar sus servicios como auxiliar de enfermería en el Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio (Hospital del Día Central Loja) y, en consecuencia, se le retiraron las claves con las que venía desarrollando las labores de responsable de la ventanilla única de atención al cliente en la Dirección Provincial del IESS en Loja, actividad que le fue asignada debido a su problema de salud¹, desde el año 2008. La causa fue identificada con el N.° 11203-2016-03454.

¹ En el proceso de acción de protección se mencionaron los siguientes hechos: En el año 2001, Lorena Sánchez Torres ingresó a trabajar como auxiliar de enfermería en el dispensario rural San José 3 del Seguro Campesino del IESS Loja; el 19 de marzo de 2008, el responsable de la Unidad de Recursos Humanos del Seguro Social Campesino recomendó, en lo principal, que sea trasladada al Departamento Provincial de Seguro Social Campesino de Loja por la tuberculosis que padecía; el 10 de diciembre de 2008, la Comisión de Valuación de Incapacidades, resolvió dictaminar que, por motivos preventivos de salud, Lorena Sánchez Torres “*sea mantenida en su puesto actual de trabajo*”, recomendando controles médicos continuos y de especialidad; el 31 de mayo de 2010, con base en el dictamen de la Comisión de Evaluación de Incapacidades, el Director del Seguro Social Campesino solicitó al Director General del IESS, “*se autorice al cambio definitivo y presupuestario en favor de la Licda. Lorena Sánchez, auxiliar de enfermería, desde el Dispensario San José 3 (del Seguro Campesino) a la Dirección Provincial del IESS en Loja*”, pedido que fue atendido de manera favorable en junio de 2010; finalmente, mediante memorando N.° IESS-DNGTH-2016-6166-M, de 8 de noviembre de 2016, el Director Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS dispuso que Lorena Sánchez Torres pase a prestar sus servicios en el Centro Clínico Quirúrgico

2. En sentencia de 16 de enero de 2017, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Loja declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y al trabajo saludable de Lorena del Rocío Sánchez Torres, aceptó la acción de protección y dejó sin efecto el acto administrativo impugnado. Además, como medida de reparación dispuso su reintegro inmediato *“al puesto inmediato anterior que se encontraba desempeñando [el de responsable de ventanilla de atención al cliente en la Dirección Provincial del IESS en Loja]; permitiéndole realizar las actividades que venía ejecutando y propiciando el ambiente adecuado para que pueda realizar su trabajo [...]”*.
3. En contra de la mencionada sentencia, la institución accionada interpuso recurso de apelación. En sentencia de 20 de febrero de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja negó el referido recurso.
4. El 21 de marzo de 2017, el IESS (también, “la entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 12 de septiembre del 2017, admitió a trámite la demanda.
6. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 7 de abril de 2021, avocó conocimiento de la causa y requirió los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos y, que, en consecuencia, se declare la “nulidad” de las decisiones impugnadas. Además, el IESS pide que la Corte niegue la acción de protección.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque:
 - (i) el juez de primera instancia no habría expuesto razones que sustenten la medida de reparación ordenada, misma que a criterio del IESS sería inejecutable;
 - (ii) porque el tribunal de apelación no habría expuesto razones que sustenten su decisión de negar el recurso interpuesto; y,
 - (iii) porque en la sentencia de apelación existen múltiples falacias.

Ambulatorio (Hospital del Día Central Loja) como auxiliar de enfermería, con la misma posición que mantiene desde el año 2001, *“por cuanto, según el sistema informático, su cargo es de auxiliar de enfermería regulado por el Código del Trabajo, por el Contrato Colectivo y el Reglamento Interno”*.

- 8.2.** Las sentencias impugnadas vulneraron su derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución (además de referirse al artículo 226 de la Constitución), por cuanto no habrían considerado que conforme los artículos 50.b, 52.e y 61 de la Ley Orgánica del Servicio Público, el Director Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS tenía la competencia para emitir el acto impugnado en la acción de protección.
- 8.3.** La sentencia de apelación vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto negó su recurso de apelación a pesar de que habría “*expu[esto] con toda claridad que la sentencia de primera instancia se encontraba inmotivada e incurso en causales de impedimento constitucional, legal y material, para ejecutarla [...] Sin embargo, en la sentencia notificada el 20 de febrero de 2017, se niega el recurso y confirma la sentencia de 16 de enero de 2017.*”.

C. Informe de descargo

- 9.** A pesar de haber sido requerido (ver párr. 6 *supra*), los jueces de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja y de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja no presentaron informe de descargo alguno.

II. Competencia

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

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 11.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental².
- 12.** Teniendo en cuenta lo anterior, de los cargos sintetizados en los párrafos 8.1 (iii) *supra*, 8.2. y 8.3 *supra*, se verifica que la entidad accionante pretende que se revean las sentencias emitidas en la acción de protección (proceso de origen) porque las decisiones de fondo contenidas en ellas serían incorrectas. Al respecto, cabe señalar que, conforme se establece en los arts. 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún

² Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

derecho constitucional, y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en dicho proceso, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “examen de mérito”. En relación con este examen, en el párrafo 55 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, se estableció que el control de mérito se realiza exclusivamente *de oficio*, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir de los cargos contenidos en los párrafos 8.1 (iii) *supra*, 8.2. y 8.3 *supra*, relacionados con el mérito.

13. Respecto al cargo expuesto en los puntos (i) y (ii) del párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación del IESS, porque no habrían esgrimido razones que justifiquen la medida de reparación ordenada y para negar el recurso de apelación interpuesto?**

14. La Constitución prevé el derecho al debido proceso en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...].

15. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica, en relación con las argumentaciones jurídicas formuladas para responder los problemas jurídicos. Específicamente, en dicha sentencia, se señaló lo siguiente:

55. Cuando un órgano jurisdiccional se ve en la necesidad de determinar si un cargo de vulneración de la garantía de la motivación es procedente, no siempre estará en entredicho la suficiencia de la totalidad de la motivación, sino que a veces lo estará solo una parte de aquella. Eso se debe a que la motivación (el todo) de una resolución del poder público puede contener una o varias argumentaciones jurídicas (las partes de ese todo). A este respecto, cabe hacer los siguientes señalamientos:

55.1. Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad. Puesto que la motivación de un acto, vista como un todo, puede responder a uno o varios problemas jurídicos y ser la base de una o varias decisiones, esa motivación puede contener una o varias argumentaciones jurídicas [...]

55.2. Los problemas jurídicos son las preguntas que el razonamiento del juez busca responder para determinar qué decisiones deben adoptarse en cierto caso. Esas

preguntas surgen, generalmente, de las alegaciones de las partes. Los problemas jurídicos pueden aparecer de manera explícita en el texto de la motivación, pero también pueden estar contenidos en él de forma implícita. Las decisiones, por su parte, son acciones que toma el juez coherentemente con sus respuestas a los problemas jurídicos que el caso le plantea.

56. Partiendo de lo anterior, cuando un juez tiene que evaluar si un cargo de vulneración de la garantía de la motivación es procedente, debe enfocarse en la parte de la motivación, o sea, en la argumentación jurídica a la que específicamente se refiere el cargo esgrimido por la parte procesal. Para ello, es útil identificar el problema jurídico y la decisión relativos a esa argumentación jurídica [...]

61. [...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso [se omitieron las remisiones a notas al pie de página del original].

- 16.** En el presente caso, el cargo de la entidad accionante cuestiona la suficiencia de la motivación de las sentencias de primera y segunda instancia por dos razones; la primera, porque no se habrían especificado razones que sustenten la medida de reparación ordenada y, la segunda, porque en segunda instancia tampoco se habría expuesto razones que sustenten la decisión de negar su recurso.
- 17.** Para verificar la procedencia o no de las razones del cargo, conviene exponer el razonamiento empleado en las decisiones judiciales impugnadas.
- 18.** Así, en la sentencia de primera instancia, se encuentra lo siguiente:

CONCLUSIONES.- 1.- Se encuentra evidenciado la violación del derecho constitucional a la motivación contemplado en el Art. 76.7.1) de la Constitución, por cuanto la resolución contenida en el memorando No. IESS-DNGTH-2016-6166-M de fecha Quito D.M. 08 de noviembre del 2016 emitido por el Lic. Rodrigo Eduardo Mendoza Alvaro en su calidad de Director Nacional de Gestión de Talento Humano carece de motivación al no tener pertinencia alguna las razones que en esta constan, con las motivaciones que por protección a su salud se adoptó anteriormente. 2.- Se evidencia además violación al derecho de trabajar en un ambiente saludable al retornarla a un antiguo puesto de trabajo, que la misma entidad consideró oportunamente de alto riesgo para su salud a tal punto que resolvió su cambio de régimen laboral y presupuestario.- Este Juzgador ha mantenido el criterio de que cuando se advierte de la violación a un derecho constitucional, no se debe rehuir la obligación de administrar justicia con el recurrente pretexto de que la vía ordinaria (contenciosa administrativa) se encuentra expedida para su ejercicio; pues es obligación en estos casos amparar en forma directa y eficaz los derechos constitucionales de las personas; criterio que ha sido incluso establecido como vinculante por la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 001-16-P.JO-CC, caso No. 0530-10-.JP. [...] DECISIÓN. - Sobre la base de la motivación expuesta, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA

REPÚBLICA [sic], resuelvo: 1.- Declarar la violación por parte del IESS a los derechos constitucionales de motivación y trabajo saludable de la accionante. 2.- Admitir la acción de protección, y dejar sin valor jurídico alguno el memorando No. IESS-DNGTH-2016-6166-M de fecha Quito D.M. 08 de noviembre del 2016 emitido por el Lic. Rodrigo Eduardo Mendoza Álvaro; 3.- Como medida de reparación se dispone el reintegro de la señora Lorena del Rocío Sánchez Torres al puesto inmediato anterior que se encontraba desempeñando; permitiéndole realizar las actividades que venía ejecutando y propiciando el ambiente adecuado para que pueda realizar su trabajo.

- 19.** Del párrafo anterior se verifica que la sentencia de primera instancia estableció que el memorando impugnado vulneró los derechos fundamentales de Lorena del Rocío Sánchez Torres, por lo que decidió dejarlo sin efecto. Dado que dicho memorando había determinado que Lorena Sánchez Torres deje de realizar labores de atención al cliente y ejecute las tareas propias de un auxiliar de enfermería, en la sentencia de primera instancia se estableció, como medida de reparación, que Lorena Sánchez Torres vuelva a ejercer las funciones de atención al cliente, es decir, como una consecuencia de haber dejado sin efecto el memorando impugnado. Por lo tanto, se debe concluir que la sentencia de primera instancia sí expresó razones suficientes para comprender por qué se adoptó la medida de reparación.
- 20.** Asimismo, se debe señalar que la demanda de acción extraordinaria de protección no esgrime argumentos adicionales que permitan concluir que el asunto relativo a qué medidas de reparación eran las más idóneas, requería un mayor desarrollo o abordar cuestiones adicionales. Por lo que se descarta la procedencia de la primera razón del cargo.
- 21.** Por su parte, la sentencia que resolvió el recurso de apelación planteado por la entidad accionante señaló, fundamentalmente, lo que sigue:

SÉPTIMO: Alegó la parte accionada y la representación de la Procuraduría General del Estado en Loja, en el sentido de que la acción es improcedente por encontrarnos en los casos de improcedencia previstos en los numerales 1, 4 y 5 del Art. 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir porque no existe violación de derechos constitucionales; porque el acto puede ser impugnado por la vía judicial; y porque se pretende la declaración de un derecho. Mas, ninguno de estos casos es aplicable en la especie, dado que, como quedó señalado, el acto cuestionado vulnera los indicados derechos (seguridad jurídica y salud) [...] En este caso, el thema decidendum guarda correspondencia con el objeto de la acción de protección. Esto por dos motivos fundamentales. El primero porque, como quedó demostrado en el considerando que antecede, existe una violación directa del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto el Director Nacional de Talento Humano del IESS dispone que la trabajadora Torres Sánchez regrese a su actividad ocupacional anterior, de auxiliar de enfermería, sin observar y respetar la resolución vinculante de la Comisión Valuadora de Incapacidades, en el sentido de que, por motivos de salud y prevención de riesgos de trabajo, debe ser mantenida en su actual trabajo, es decir responsable de la indicada Ventanilla. El segundo, porque al violar la seguridad jurídica se vulnera también, de manera correlativa, el derecho que tiene la accionante para que el Estado le garantice su derecho a la salud y a trabajar en un ambiente

saludable en relación a sus condiciones médicas. Por manera que, bajo esta perspectiva, sin bien el acto podría ser impugnado por la vía judicial, esta no sería eficaz por cuestiones de oportunidad y eficiencia, que sí la presente acción en tanto y en cuanto permite, en el caso concreto, el amparo directo, eficaz e inmediato (Arts. [sic] 6 y 39 de la LOGJCC) de su derecho a la salud, al impedir que regrese a cumplir la actividad de auxiliar de enfermería, en circunstancias que la Comisión de Valuación de Incapacidades, dictaminó que dicha actividad la pone en riesgo laboral por el problema pulmonar que padece (tuberculosis), situación frente a la cual la presente acción de protección no sólo encuentra justificación en la necesidad de tutelar el derecho a la seguridad jurídica que tiene la accionante, sino, fundamentalmente, su derecho a la salud; y, diríamos, tutelar también indirectamente el derecho a la salud de los pacientes que acuden al Seguro Social para recibir atención médica. Todo lo cual es importante considerar dado que la Corte Constitucional ha señalado que el tema no será de acción de protección cuando la controversia puede efectivamente tramitarse en la justicia ordinaria por referirse a la dimensión legal del derecho, aun cuando tenga como base un derecho constitucional, pero si cuando la acción, frente al caso concreto “mantengan su categoría, de mecanismos útiles para de manera eficaz y urgente, superar aquellas situaciones de vulneración de derechos constitucionales de las personas”, que es precisamente la situación que ahora enfrentamos cuando la presente acción es la que permite tutelar inmediatamente y de manera eficaz la salud de la accionante.- OCTAVO: Finalmente, no tienen sustento las alegaciones de que la acción es improcedente por no haber violación de derechos constitucionales, o bien porque se pretende la declaración de un derecho, como es pasar del régimen laboral sujeta al Código del Trabajo, al servicio administrativo, sujeta a la LOSEP; pues, sobre lo primero, se ha demostrado que hay vulneración de derechos constitucionales, y, sobre lo segundo, dicha pretensión no se ha planteado en la demanda ni en ninguna parte del proceso, aparte de que tampoco procede constitucionalmente porque al servicio administrativo sólo se accede por concurso de méritos y oposición, como quedó señalado.

22. Del párrafo anterior, se verifica que la sentencia cuestionada sí esgrimió razones – tanto de hecho como de derecho– en sustento de su decisión de negar el recurso de apelación interpuesto por el IESS. Así, atendió las alegaciones del recurso y determinó, en un primer momento, la existencia de las vulneraciones a derechos constitucionales que fue alegada por la accionante en su demanda de acción de protección, para, posteriormente, descartar las causales de improcedencia de la acción de protección. En consecuencia, se descarta la segunda razón del cargo.
23. En conclusión, contrario a lo afirmado por la institución accionante este Organismo advierte la suficiencia fáctica y normativa en las sentencias de primera y segunda instancia; y, por ello, descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del IESS.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección **No. 861-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:57:21
+05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

086117EP-43830



Caso Nro. 0861-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 1102-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 1102-17-EP

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

SENTENCIA No. 1102-17-EP/22

Tema: La Corte desestima las alegadas vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, tanto en un auto de inadmisión de un recurso de casación, como en un auto que declaró el abandono en un juicio contencioso tributario. Para el efecto, se verifica que el auto de inadmisión no se refirió al fondo de las alegaciones del recurso de casación; que la mera inadmisión de este tipo de recursos no supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; y, que no era posible que el auto de abandono se refiriese al caso fortuito alegado por la compañía accionante por cuanto este argumento se esgrimió con posterioridad.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 21 de noviembre de 2016, el apoderado y representante legal de la compañía DIEBOLD DEL ECUADOR S.A. presentó una demanda de impugnación en contra de la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. En su demanda, solicitó que se deje sin efecto la resolución N.º SENAE-DDG-2016-0693-RE, de 24 de agosto de 2016¹ y la devolución de impuestos indebidamente pagados, en la suma de USD 157.720,68, más intereses².
2. El 22 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, emitió un auto en el que declaró el abandono de la causa³. De esta decisión, la compañía DIEBOLD ECUADOR S.A. solicitó la revocatoria, que fue negada mediante auto de 2 de marzo de 2017.

¹ Mediante esta resolución, se resolvió declarar sin lugar el reclamo administrativo de Pago Indebido N.º 218-2016, presentado por la compañía demandante, por considerar que “no existen elementos probatorios suficientes para acceder a lo solicitado por el reclamante”.

² La causa fue identificada con el N.º 09501-2016-00475.

³ Se fijó la audiencia preliminar para el 22 de febrero de 2017, a las 08h30, a la cual compareció la abogada patrocinadora de la compañía DIEBOLD DEL ECUADOR S.A., Gianella Ocampo Vélez, quien presentó una escritura de delegación de Procuración Judicial otorgada por los procuradores judiciales y apoderados especiales de la compañía DIEBOLD DEL ECUADOR S.A., en favor del abogado Daniel Alfredo Pino Arroba, quien no se encontraba presente.

3. La compañía DIEBOLD ECUADOR S.A. interpuso recurso de casación. Mediante auto de 10 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso interpuesto.
4. El 10 de mayo de 2017, la compañía DIEBOLD ECUADOR S.A. (también “la compañía accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra, tanto del auto de abandono, como del auto de inadmisión de su recurso de casación.
5. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. En virtud del sorteo realizado el 4 de octubre de 2017, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien, mediante auto de 14 de marzo de 2018, avocó su conocimiento y requirió los correspondientes informes de descargo. Así mismo, en auto de 7 de junio de 2018, se señaló para el 21 de los mismos mes y año, la realización de la audiencia dentro del caso.
6. El 21 de junio de 2018, se llevó a cabo la audiencia, a la que comparecieron los abogados Daniel Alfredo Pino Arroba y Jorge Luis Cedeño Cuellar, en representación de la Compañía DIEBOLD ECUADOR S.A.; la abogada Mirelli Fabiola Icaza, en representación del director distrital de Guayaquil del Servicio de Aduana del Ecuador; y, la abogada Jenny Karola Samaniego Tello, en representación del procurador general del Estado. A la diligencia no comparecieron los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil ni los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 8 de abril de 2021.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se disponga la correspondiente reparación integral.
9. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. El auto de inadmisión vulneró su derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, ya que la decisión se habría adoptado con base en un análisis del fondo de su recurso.
 - 9.2. El auto de inadmisión vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución, ya que sería irrazonable, ilógico e incomprensible, toda vez que habría sacrificado la

justicia por la mera omisión de formalidades, es decir, no aplicó lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución. Finalmente, la compañía accionante asevera que su recurso cumplió con los requisitos formales que le eran exigibles.

9.3. El auto de inadmisión vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 75 de la Constitución, como consecuencia de haber vulnerado la garantía de la motivación y porque impidió que se resuelva el fondo de sus pretensiones.

9.4. El auto de abandono vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto habría aplicado el artículo 87.1 del COGEP de manera restrictiva y formalista, además de no pronunciarse sobre su alegación de que su representante no asistió a la audiencia preliminar en razón de un caso fortuito.

10. En la audiencia llevada a cabo el 21 de junio de 2018, la compañía accionante se ratificó en los fundamentos de su demanda. En escrito de 26 de mayo de 2021, expuso criterios doctrinales y jurisprudenciales que, a su consideración, evidencian la vulneración de sus derechos en el auto de abandono, emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil.

C. Informes de descargo

C.1. De la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

11. Mediante escrito ingresado el 16 de marzo de 2018, Juan Montero Chávez, en calidad de conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, manifestó lo siguiente:

El auto de inadmisibilidad del recurso de casación objeto de la acción extraordinaria de protección, fue dictado en estricto apego a la tutela judicial efectiva, debido proceso, de manera expedita e imparcial, respetando el derecho a la defensa, y a la seguridad jurídica, cuyos argumentos facticos y jurídicos constan en el mismo, por lo que solicito se considere como suficiente informe.

12. En escrito presentado el 17 de mayo de 2021, los doctores Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Rosana Morales Ordóñez, informaron lo siguiente:

[...] el doctor Juan Montero Chávez, Conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la

Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto [...].

C.2 Del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil

13. En escrito ingresado el 23 de marzo de 2018, José Luis Loor Vivas y Luis Manuel Guallpa Guamán, en sus calidades de Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, realizan un recuento de los antecedentes del auto de abandono, y manifestaron lo siguiente:

*[...] el tribunal ha identificado plenamente en el auto de abandono los hechos que acontecieron en la audiencia preliminar, así como la mención de las normas jurídicas en las que se fundamenta, justificando las razones por las que el hecho concreto, se subsume en las normas en la que se sustenta la decisión, por lo que no existe la ausencia de motivación alegada, ni que esta acción haya limitado su derecho a la defensa, como una garantía básica establecida en el literal a) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución del Estado, pues al momento de la realización de la audiencia preliminar el actor no compareció ni justificó su inasistencia, pese a que ésta fue convocada con mucha antelación (20 días aproximadamente), dejando aclarado que no resulta suficiente alegar un hecho "notorio" o "caso fortuito", que no necesita probarse, sino que debió demostrarse que el recurrente estuvo inmerso en ese hecho, y que éste "imprevisto", le impidió acudir a la audiencia, de lo contrario se afectaría el debido proceso en la garantía constitucional establecida en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución del Estado, que señala: "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, **garantizar el cumplimiento de las normas** y los derechos de las partes" (énfasis en el original).*

D. Procuraduría General del Estado

14. En la audiencia llevada a cabo el 21 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la presente acción en virtud de que los autos impugnados no vulneraron los derechos alegados, y que, más bien, fueron emitidos por equivocaciones de la compañía accionante.

II. Competencia

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

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir,

de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁴.

17. En relación con el cargo contenido en el párrafo 9.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por cuanto habría realizado prematuramente un análisis sobre el fondo de su recurso?
18. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 9.2 *supra*, se advierte que la compañía accionante argumenta la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que su recurso cumplió con los requisitos formales que le eran exigibles⁵, a pesar de lo cual fue inadmitido, además que no se aplicó el principio que prohíbe sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, contenido del artículo 169 de la Constitución. El resolver estos asuntos implicaría que esta Corte se pronuncie sobre la corrección jurídica de la decisión de inadmitir el recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito". Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso tributario, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, el cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.
19. Respecto del cargo contenido en el párrafo 9.3 *supra*, se observa que la compañía accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia de haberse violado la garantía de la motivación en el auto de inadmisión de casación y porque esto impidió que se resuelva el fondo de sus pretensiones. Dado que, en el párrafo anterior, se descartó la posibilidad de análisis del cargo relativo a la vulneración de la garantía de la motivación en el auto de inadmisión de casación, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía accionante porque habría constituido un impedimento procesal para que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?

⁴ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ La compañía accionante manifiesta haber cumplido con: 1) Identificación de los jueces que conformaron el tribunal de instancia, de manera indirecta, ya que los menciona en el desarrollo de su recurso; 2) Que fundamentó de manera separada cada una de las causales de casación invocadas, a pesar de haberlas desarrollado en un solo acápite; y, 3) sí habría señalado el error de interpretación del artículo 186 del Código Orgánico General de Procesos ("COGEP") por parte del tribunal distrital.

20. Finalmente, en cuanto al cargo contenido en el párrafo 9.4 *supra*, se observa que la compañía accionante esgrime dos argumentos para fundamentar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el auto de abandono: i) la aplicación restrictiva y legalista del artículo 87.1 del COGEP y ii) el no haberse pronunciado sobre la alegación de que el representante de la compañía no asistió a la audiencia preliminar por un caso fortuito. Respecto de la primera razón, se verifica que esta pretende que la Corte se pronuncie sobre la forma correcta de aplicar la ley, lo que no es pertinente en una acción extraordinaria de protección (ver párr. 18 *supra*). Por lo tanto, únicamente cabe plantearse el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto de abandono, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre su alegación de que su representante no asistió a la audiencia preliminar por un motivo de caso fortuito?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

- E. ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante por cuanto habría realizado prematuramente un análisis sobre el fondo de su recurso?**

21. La Constitución de la República del Ecuador prevé lo siguiente:

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.

22. Para que se configure una transgresión al derecho a la seguridad jurídica no basta la mera inobservancia de normas infraconstitucionales. Al respecto, esta Corte ha señalado, en el párrafo 14 de la sentencia N.º 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, lo siguiente:

Así pues, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica [...].

23. La compañía accionante argumentó que, en la decisión judicial impugnada, se habría realizado un examen de fondo de su recurso de casación y no uno de admisibilidad.

24. Al respecto, la Corte observa que en el auto impugnado se afirmó lo siguiente:

- 24.1.** En primer lugar:

3.4.1. En el recurso objeto del análisis, el recurrente individualiza el auto interlocutorio recurrido señalando las fechas en que fue expedido y notificado, al proceso en que se expidió, a las partes procesales, pero no se identifica a los

jueces que conforman el tribunal que la dictó, constituido por los jueces Diego Oswaldo Maldonado Ramírez Luis Manuel Guallpa Guamán, y José Luis Loor Vivas, por lo que se incumple con lo dispuesto en el numeral 1 del art. 267 del COGEP.

24.2. En cuanto al requisito de fundamentación de las causales de casación alegadas, manifestó lo siguiente:

“CAUSALES PRIMERA Y QUINTA DEL ARTÍCULO 268 DEL COGEP”

[...] 3.4.5.1. De los argumentos citados y de los constantes en el escrito de marras, se coligue [sic] que: 1. Se entremezcla la fundamentación de dos casos "primero y quinto", situación que es improcedente, pues las causales son autónomas e independientes, aquello en razón a que cada una de ellas tiene condicionamientos distintos para su procedencia, [...] 4. A lo dicho se debe señalar adicionalmente que no existe ningún tipo de argumento con el cual se dé cumplimiento a los condicionamientos establecidos [...] correspondientes al caso primero, es decir no se encuentra argumentos con los cuales se identifique las normas de carácter procesal y su modo de infracción, así como razonamientos en los que se establezca que su vulneración provoque nulidad insanable o indefensión; tampoco determina que las infracciones acusadas hayan dejado en la indefensión, ni ha demostrado que la nulidad no ha sido convalidada legalmente. Respecto al caso quinto el recurrente no ha dado cumplimiento a los condicionamientos que este caso exige; esto es, individualizar la norma de derecho sustantivo infringida y especificar el modo de infracción; fundamentar el cargo de acuerdo a su modo de infracción y explicar el carácter determinante de la presunta infracción en la parte dispositiva de la sentencia, condicionamiento ineludibles [sic] para la procedencia del recurso.

3.4.6. Con relación al acápite “Causales Segunda y Tercera del Artículo 268 del COGEP” [...] se desprende que: 1. El recurrente considera que la falta de motivación del auto obedece a dos motivos o razones: la falta de razonabilidad que es un elemento que la Corte Constitucional considera necesaria su presencia en el auto o sentencia, y el vicio de incongruencia que se presenta al no resolver lo que fue materia del auto impugnado. 2. Aquella afirmación hace que el recurrente desarrolle la fundamentación de los dos casos "tercero y cuarto" en forma conjunta y en un mismo acápite, sin tomar en consideración que cada caso o "causal" tiene sus propias características, condicionamientos y acatan determinados vicios [...] 3. Al atacar el caso dos y tres, infracciones o vicios diferentes, estos deben ser planteados en forma individual y por separado, pues como señalamos anteriormente cada caso o "causal" de casación son independientes, autónomos, y sus vicios difieren en cada caso. 4. A lo dicho se agrega que el punto central de la impugnación en contra del auto de abandono es a falta [sic] de motivación y esta es causal al amparo del caso dos y no al amparo del caso tres, lo cual hace que la exposición de motivos con [sic] cumpla con lo dispuesto en el numeral 4 del art. 267 del COGEP, que exige al recurrente que en forma obligatoria determine los motivos concretos en los que se funda el recurso de manera clara y precisa.

3.4.7. Finalmente con relación a la errónea interpretación del art. 286 del Código Orgánico General de Procesos, al amparo del caso quinto del art. 268

ibídem. De lo constante en la fundamentación del cargo en análisis podemos establecer que el recurrente no determina cual es el error de interpretación del juez respecto a la norma considerada como infringida y que ha sido aplicada por el juzgador en el auto de abandono, no explica cuál a su juicio es el sentido o alcance correcto de las norma considerada como infringida; tampoco argumenta sobre la incidencia o transcendencia del vicio en la decisión del juzgador, circunstancias estas que son de cumplimiento obligatorio, y cuya omisión hace inadmisibile el recurso [...].

25. De las citas realizadas, se observa que el auto de inadmisión se limitó a examinar los elementos del recurso de casación relevantes para el juicio de admisibilidad y no el fondo de las alegaciones contenidas en el mismo. Así, estableció que la compañía recurrente no cumplió con el requisito de identificar a los jueces que emitieron el auto impugnado (de abandono) y por la indebida fundamentación del recurso. Sobre este último aspecto, específicamente, porque el recurso no habría distinguido la fundamentación de las causales primera de la quinta del artículo 268 del COGEP, ni de las causales segunda y tercera del mismo artículo, así como no habría cumplido las condiciones de fundamentación por la causal quinta de dicho artículo. En definitiva, el auto impugnado actuó dentro del marco de un examen de admisibilidad, sin extralimitarse.
26. Respecto del primer requisito identificado como incumplido en el auto de inadmisión de casación, es decir, la falta de señalamiento de los jueces que emitieron el auto recurrido, tal incumplimiento no debería impedir que el recurso se admita a trámite, considerando que no puede afectar a la sustanciación del recurso y porque, de los restantes datos del recurso, esta identificación puede inferirse y, de hecho, se la incluye en el auto de inadmisión (ver párr. 24.1. *supra*). En sentido similar, se ha pronunciado esta Corte en varias sentencias, por ejemplo, en las siguientes: N.º 2355-16-EP/21, 2777-16-EP/21 y 789-17-EP/22. Sin embargo, la inadmisión del recurso de casación no se basó exclusivamente en esta razón, sino también en errores en la fundamentación del recurso, lo que impide declarar una vulneración de derechos fundamentales por este exceso de formalismo en el auto de inadmisión del recurso de casación.
27. Por lo tanto, la Corte descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

F. ¿Vulneró, el auto de inadmisión, el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía accionante porque habría constituido un impedimento procesal para que un tribunal de casación realice un análisis sobre el fondo de su recurso?

28. El artículo 75 de la Constitución de la República respecto de la tutela judicial efectiva prescribe 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.

- 29.** En varias sentencias, esta Corte ha precisado el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Así, en el párr. 110 de la sentencia N.º 889-20-JP/21, la Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en los siguientes elementos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.
- 30.** La compañía accionante controvierte el auto de inadmisión porque le habría privado de una decisión sobre el fondo de su recurso. De esta forma, el cargo cuestiona el primero de los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, el acceso a la justicia (ya que la inadmisión de su recurso le habría impedido acceder a un juicio sobre el fondo del mismo).
- 31.** Al respecto, se observa que el auto impugnado se emitió en la fase de admisibilidad del recurso de casación, en la que, según el COGEP, únicamente es posible examinar formalmente el recurso. Por lo tanto, únicamente el recurso de casación que supere la fase de admisibilidad permite valorar sus pretensiones y alegaciones, y emitir un pronunciamiento sobre las mismas. Este diseño procesal del recurso de casación no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva pues, si no, se llegaría al absurdo de concluir que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería necesariamente ilegítima⁶.
- 32.** En virtud de lo expuesto, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial de la compañía accionante.

G. ¿Vulneró, el auto de abandono, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre su alegación de que su representante no asistió a la audiencia preliminar por un motivo de caso fortuito?

- 33.** Según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, la garantía de la motivación se vulnera, entre otros casos, cuando una de sus argumentaciones es meramente aparente, es decir, cuando cuenta con una fundamentación que está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En el párrafo 86 de la misma sentencia se identificó entre estos vicios al de incongruencia frente a las partes, que ocurre cuando: “[...] *no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales*”.
- 34.** La compañía accionante imputa al auto de abandono la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría analizado su alegación de que el representante de la compañía DIEBOLD ECUADOR S.A. no asistió a la audiencia preliminar a causa de un supuesto de caso fortuito⁷.

⁶ Véase, en igual sentido las sentencias N.º 660-16-EP/21, de 17 de marzo de 2021, párr. 23 y 1808-15-EP/21, de 18 de agosto de 2021, párr. 23.

⁷ De acuerdo con la compañía accionante, tal afirmación habría sido realizada en la audiencia preliminar.

Específicamente, la compañía señaló que el 22 de febrero de 2017, en horas de la madrugada, hubo un accidente en el puente de la Unidad Nacional, que conecta entre Samborondón (lugar de residencia del representante autorizado de la compañía) y Guayaquil, lo que provocó un fuerte embotellamiento vehicular que impidió que el referido representante asista a la audiencia preliminar.

- 35.** En el auto impugnado se afirmó que, para la realización de la audiencia de 22 de febrero de 2017, no se encontraba presente el representante legal de la compañía accionante, en virtud de lo cual, el tribunal distrital decidió declarar el abandono de la causa y condenar al procurador judicial de la compañía accionante el pago de costas procesales.
- 36.** Por otro lado, de la revisión del audio de dicha audiencia, se advierte que una vez que el tribunal distrital emitió su decisión, la abogada Gianella Ocampo Vélez solicitó a los jueces que esperen diez minutos ya que el abogado Daniel Pino⁸ habría estado por llegar; ante esto, el presidente del tribunal distrital le informó que ya se había emitido un pronunciamiento. La compañía accionante presentó un escrito el 24 de febrero de 2017, en el cual solicitó la revocatoria del auto de abandono, anexando a dicho escrito reportes de prensa y de redes sociales respecto del accidente y cierre del puente Unidad Nacional. En atención a este escrito, mediante auto de 2 de marzo de 2017, el tribunal distrital negó por improcedente el pedido de revocatoria por considerar que el auto de abandono es interlocutorio y que la revocatoria solo cabe respecto de los autos de sustanciación.
- 37.** Por lo expuesto, se advierte que el auto de abandono no podía pronunciarse sobre los argumentos que menciona la compañía accionante, toda vez que estos fueron presentados después de haberse emitido la resolución oral en la audiencia preliminar, contrario a lo afirmado por la compañía accionante. En consecuencia, este Organismo no constata la incongruencia argumentativa frente a las partes, alegada por la compañía accionante.
- 38.** En consecuencia, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

V. Decisión

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

- 1.** Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección N° 1102-17-EP.

⁸ Quien compareció con delegación de poder especial de procuración judicial otorgada por Jorge Eduardo Paz Durini y Leopoldo Esteban González Ruiz, procuradores judiciales de la compañía accionante.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**
Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:58:53
-05'00'
Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

110217EP-43831



Caso Nro. 1102-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 2958-17-EP/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 2958-17-EP

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

SENTENCIA No. 2958-17-EP/22

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el alcalde y el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Babahoyo, contra la sentencia de 27 de julio de 2015 y el auto de 28 de septiembre de 2017, dictados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 2 con sede en el cantón Guayaquil y por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente. La Corte Constitucional concluye que la autoridad judicial no violó el derecho al debido proceso en las garantías a la defensa y a la motivación.

I. Antecedentes

1.1.El proceso originario

1. El 13 de noviembre de 2009, el señor Marco Antonio Aragundi inició una acción contencioso administrativa en contra de la alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Babahoyo (“**GAD de Babahoyo**”), por medio de la cual impugnó la resolución N°. IMB-AB No. 006-2009 de 17 de agosto de 2009.¹ La causa fue signada con el N°. 09801-2009-0813.
2. Mediante sentencia de 27 de julio de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”), aceptó la demanda propuesta y declaró la nulidad del acto impugnado².

¹ El señor Marco Antonio Aragundi Castro en su demanda señaló: “*Contraje vínculo laboral con la Municipalidad de Babahoyo, en calidad de Administrador del Cementerio de Babahoyo, siendo mi última remuneración la cantidad de USD 724, 00 que no he sido un funcionario de libre remoción en los términos establecidos en el Art. 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y Art. 92 de la LOSCA hasta que en forma ilegal e inconstitucional, mi empleadora me cesa en mis funciones, mediante resolución IMB-AB-No. 006-2009 de 17 de agosto de 2009, sin considerar mi nombramiento original de servidor de carrera, ni mis años de servicio. Es de puntualizar, que nunca se me citó o notificó con expediente administrativo alguno, no se me permitió ejercer mi derecho a la defensa y por lo tanto la demandada ha violado las normas del debido proceso*”.

² Además, el Tribunal ordenó la inmediata restitución del actor al cargo que venía desempeñando.

3. El 14 de agosto de 2015, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Babahoyo interpusieron recurso de casación³. La conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto de 21 de septiembre de 2016, resolvió inadmitirlo *“toda vez que el recurso interpuesto no reúne los requisitos puntualizados en los Arts. 6 numeral 4 y 7 numeral 3 de la Ley de Casación”*.
4. El 19 de octubre de 2016, el alcalde y el procurador síndico del GAD de Babahoyo presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de julio de 2015 y del auto de 21 de septiembre de 2016. La acción fue signada con el N°. 2216-16-EP y fue admitida el 30 de noviembre de 2016.
5. El 21 de junio de 2017, el pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N°. 194-17-SEP-CC, correspondiente a la causa N°. 2216-16-EP, en donde resolvió: **(i)** declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; **(ii)** dejar sin efecto el auto de 21 de septiembre de 2016; **(iii)** retrotraer el proceso hasta el momento en el que se verifica la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; y, **(iv)** disponer que otro tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conozca el recurso de casación interpuesto por el GAD de Babahoyo⁴.
6. En atención a lo resuelto por la Corte Constitucional, otro conjuce de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“conjuce de la Sala”**), en auto de 28 de septiembre de 2017, inadmitió el recurso de casación por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación.

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

7. El 30 de octubre de 2017, los señores Jonny Enrique Terán Salcedo y Juan José Acurio Romero, alcalde y procurador síndico del GAD de Babahoyo, respectivamente (**“entidad accionante”**) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, contra la sentencia de 27 de julio de 2015 y el auto de 28

³ En esta etapa la causa fue signada con el N°. 17741-2015-1268.

⁴ El Pleno de la Corte Constitucional indicó que: *“Las autoridades judiciales accionadas desecharon los argumentos de los casacionistas e inadmitieron el recurso de casación. Ahora bien, respecto a esta último considerando, la Corte Constitucional entiende que en cumplimiento al principio dispositivo la Sala de casación debió realizar un análisis específico de la causal invocada, los argumentos vertidos por los recurrentes, y la sentencia impugnada, ya que la sola cita de aspectos generales relativos a la tramitación de una causal no puede reemplazar las premisas fácticas y jurídicas en el marco de las competencias de los jueces casacionales en un recurso extraordinario como es la casación, indispensables para una conclusión armónica con una adecuada motivación garantía fundamental del debido proceso y a su vez de la tutela judicial efectiva. Por lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional observa que la Sala de casación en la sustanciación del fallo impugnado, no actuó con debida diligencia en la aplicación de principios pertinentes para la resolución de la causa, esto es, el principio dispositivo dentro de un proceso casacional, llegando a afectar gravemente los derechos del debido proceso y tutela judicial efectiva que exigen una protección judicial en cada una de las actuaciones de operadores de justicia en uso de la jurisdicción y competencia”*.

de septiembre de 2017 (“**decisiones impugnadas**”). Esta acción fue admitida el 8 de febrero de 2018.

8. Por sorteo de 27 de febrero de 2018, la sustanciación de la causa le correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento el 4 de junio de 2018 y en lo principal dispuso que el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remita un informe motivado de descargo sobre la demanda incoada en su contra.
9. El 5 de junio de 2018, la señora Nadia Armijos Cárdenas, secretaria de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dio contestación a lo solicitado en auto de 4 de junio de 2018.
10. En sesión ordinaria de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
11. El 15 de junio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a los jueces del Tribunal Distrital a fin de que presenten su informe de descargo.

II. Competencia

12. 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

13. La entidad accionante manifestó que las decisiones impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y motivación. De igual forma, señaló como principio vulnerado, el referente a que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

3.1.1 Sobre la sentencia dictada el 27 de julio de 2015

14. La entidad accionante manifestó que la sentencia de primera instancia:

[V]ulneró la Constitución en su Art. 228 puesto que en la misma “NO CONSTA QUE EL ACTOR HAYA GANADO UN CONCURSO DE MERITOS Y OPOSICION PARA SER CONSIDERADO UN SERVIDOR PUBLICO DE CARRERA, y que por lo tanto deba restituirselo a su puesto de trabajo”. (Mayúsculas pertenecen al original)

15. Asimismo, mencionó que el Tribunal Distrital violentó:

El principio de igualdad y oportunidad de las personas, garantizado en el Art. 11 numeral 2 de la Constitución de la República, al impedirles mediante esta sentencia a todos los ciudadanos que tengan la oportunidad de ocupar este cargo público mediante un concurso de méritos y oposición.

3.1.2 Sobre el auto dictado el 28 de septiembre de 2017

16. Por otro lado, refirió que el auto de inadmisión del recurso de casación no se encuentra motivado y carece de fundamento, ya que no precisa, ni describe cuáles de los 4 requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación no se cumplieron.

17. De igual forma, señaló que “*violentó las garantías establecidas en el artículo 169 de la Carta Magna, ya que el sistema procesal es un medio para la realización de la Justicia; y en el sistema neo constitucional, prevalece los derechos fundamentales y derechos humanos [...]*”.

18. En el mismo sentido, expresó que “*con la inadmisión del recurso de casación se niega la oportunidad de hacer conocer a la Corte Nacional nuestros fundamentos, coartando el derecho a la defensa, lo que lleva consigo el derecho humano a ser oído en audiencia.*”

19. Finalmente, sostuvo que “*se ha violentado el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa, en consecuencia, también la seguridad jurídica*”.

20. Por las razones expuestas, la entidad accionante solicitó que se deje sin efecto las decisiones impugnadas y se declare la violación de derechos alegada.

3.2 De la parte accionada

3.2.1 Sobre el informe presentado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 2 con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas

21. En su informe de descargo de 21 de junio de 2021, los señores Fabián Roberto Cueva Monteros, Jorge Guevara Carrillo y Luis Benigno Romero Abad, jueces del Tribunal, manifestaron que en la sentencia impugnada se realizó un control de legalidad de los actos administrativos objetados lo cual garantizó el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, tal como se desprende del acápite cuarto de la misma. En este sentido, concluyeron que:

[N]o existe ninguna vulneración de derechos constitucionales en la sentencia dictada de manera motivada, garantizando a las accionantes una seguridad jurídica, el derecho

a percibir una remuneración justa acorde a las funciones y cargo desempeñados en el periodo que reclama, y otorgando una tutela judicial efectiva.

3.2.2 Sobre el informe presentado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

22. Mediante oficio N°. 829-2018-SCACNJ-NA de 5 de junio de 2018, la señora Nadia Armijos Cárdenas, secretaria de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dio contestación a lo solicitado en auto de 4 de junio de 2018 e informó que:

En virtud de que el auto impugnado mediante la acción extraordinaria de protección fue dictado el 28 de septiembre de 2017, por el Dr. Iván Saquicela Rodas, mientras ocupaba el cargo de Conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo y desde el 22 de enero de 2018 asumió el cargo de Juez de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia. En casos en los que anteriormente la Corte Constitucional cursó oficios requiriendo informes de los conjueres que ya no forman parte de la Sala [...] los remití al Dr. Pablo Tinajero quien contestó mediante Oficio No. 003-2018-CNJ-D-PTD.

23. En el oficio referido, el señor Pablo Tinajero Delgado, juez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mencionó que:

Respecto a los requerimientos de descargo cursados por la Corte Constitucional, en relación a las acciones extraordinarias de protección propuestas en contra de los autos de inadmisión resueltas por conjueres que actualmente ya no se encuentran en funciones, solicitándome lo que corresponda para estos casos. [...] Dentro de las atribuciones que como Presidente de la Sala me ha conferido el artículo 202 del Código Orgánico de la Función Judicial no se encuentra el de disponer la realización de esta especie de informes a uno de los conjueres que se encuentran en funciones [...].

IV. Análisis constitucional

4.1 Consideraciones previas sobre la sentencia de 27 de julio de 2015

24. Previo a desarrollar el análisis, es preciso mencionar que la entidad accionante argumentó que la sentencia de instancia vulneró el artículo 228 de la CRE, referente a los parámetros de ingreso al servicio público. En este sentido, la norma referida no es de naturaleza adjetiva y del argumento esgrimido sobre dicha norma tampoco se desprende una conexión con la eventual vulneración de un derecho con contenido procesal o excepcionalmente sustantivo, de modo que se descarta su análisis.⁵

⁵En este sentido, es preciso recalcar que en la sentencia N°. 282-13-JP/19, la Corte Constitucional se pronunció sobre la titularidad de derechos por parte del Estado. En dicha decisión, aclaró que el fundamento de la noción de derechos es la dignidad de las personas, y por lo tanto, en principio, la titularidad de los derechos recae en los individuos o colectivos, mas no en el Estado y sus distintos órganos, que son los llamados a respetar, proteger y garantizar tales derechos. Asimismo, recalcó que no se puede excluir del todo la posibilidad de que los órganos de la administración del Estado ejerzan algunos derechos, puesto que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente

25. Respecto al cargo contenido en el párrafo 15 *supra*, este Organismo no evidencia un argumento claro que permita determinar como la inobservancia del artículo 11, número 2 de la CRE podría generar la violación de un derecho constitucional de la entidad accionante, por lo que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no se realizará un pronunciamiento al respecto.
26. En virtud de que, los fundamentos para sustentar la presunta violación de normas y principios constitucionales en la sentencia de 27 de julio de 2015 fueron descartados, esta Corte no realizará consideraciones al respecto.

4.2 Consideraciones previas sobre el auto de 28 de septiembre de 2017

27. Al respecto, la entidad accionante señaló que, el auto impugnado violó “*las garantías establecidas en el artículo 169 de la CRE*”; sin embargo, no presentó un argumento que denote cómo la inobservancia de la norma generó la violación directa e inmediata de los derechos constitucionales alegados, ni siquiera mediante un esfuerzo razonable es posible establecer los fundamentos que sustenten la mentada vulneración. En consecuencia, se descarta el cargo determinado en el párrafo 17 *supra*.
28. Por otro lado, tras una revisión integral de la demanda, se constata que no se presentan argumentos completos que permitan analizar los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad⁶. Por consiguiente, se examinará únicamente el auto de 28 de septiembre de 2017 en relación al derecho al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y motivación, por presentar un cargo mínimamente completo, bajo los siguientes problemas jurídicos.

4.3 El auto dictado el 28 de septiembre de 2017 ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación?

29. A criterio de la entidad accionante, el auto impugnado no se encuentra motivado, puesto que no precisa, ni describe qué requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación fueron incumplidos.
30. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE:

con la dignidad. Por ello, la Corte afirmó que es indispensable determinar, caso a caso, si se procura tutelar derechos íntimamente vinculados con la dignidad, o proteger ámbitos jurídicos que no se vinculan directamente con la dignidad humana. En el mismo contexto, en la sentencia N°. 838-12-EP/19, la Corte se pronunció respecto de la titularidad de las entidades del Estado para comparecer específicamente en el marco de una acción extraordinaria de protección. En dicha sentencia, afirmó que las entidades públicas están legitimadas para presentar esta acción de manera excepcional (i) cuando aleguen vulneración a derechos de protección en su dimensión procesal o (ii) cuando los derechos cuya vulneración se alegue estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la Constitución, como ocurre por ejemplo con la Defensoría del Pueblo.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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.

31. A la luz de lo establecido en la sentencia N°. 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. A saber:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁷

32. En estricta atención al cargo de la entidad accionante, esta Corte evidencia que, el conjuer de la Sala para realizar el examen formal del recurso analizó el cumplimiento de los requisitos formales contenidos en el artículo 6 de la Ley de Casación, bajo el siguiente esquema:

- 1) La sentencia recurrida es la dictada el 27 de julio de 2015.⁸
- 2) Las normas infringidas son: artículo 76 numeral 7) letra l), y artículo 228 de la CRE, artículo 130, numeral 4) del Código Orgánico de la Función Judicial; artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y, artículos 48 letra e), 92 letra d), 94 letra c) y 96 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA.⁹
- 3) Las causales en las que se funda el recurso son la causal primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.¹⁰

33. Respecto al cumplimiento del requisito establecido en el número 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, el conjuer de la Sala indicó que la fundamentación de la causal quinta no es adecuada en virtud de que:

El recurrente en ningún momento señala el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad o comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia [...]

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2.

⁸ Ley de Casación. Registro Oficial N°. 299 de 24 de marzo de 2004. “Artículo 6, número 1. - Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales [...]”.

⁹ *Ibíd.*, “Artículo 6, número 2. - Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido”.

¹⁰ *Ibíd.*, “Artículo 6, número 3. - La determinación de las causales en que se funda”.

donde indica que el acto administrativo se sustenta en una revocatoria inexistente y que por tanto esta indebida motivación conduce a la nulidad, lo cual es una afirmación cargada de juicios de valor.

- 34.** En cuanto a la fundamentación de la causal primera, la autoridad judicial recalcó, en lo principal, que:

El recurrente aduce la errónea interpretación de los artículos 92 y 93 de la LOSCCA, sin embargo, en relación a las referidas normas aduce simultáneamente su falta de aplicación, por lo tanto, la institución recurrente incurre en una crasa imprecisión al fundamentar dos cargos sustancialmente contradictorios bajo las mismas normas.

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe recalcar que quien recurre arguye la errónea interpretación de los artículos 92 y 93 de la LOSCCA, sin embargo, no completa el ejercicio argumentativo para la procedencia de la causal.

Asimismo, no se determina la incidencia del error, esto es no se señala la forma en la que la errónea interpretación de normas ha sido determinante en su parte dispositiva [...].

- 35.** Con fundamento en los argumentos descritos, la autoridad judicial concluyó que el recurso planteado es inadmisibile por no cumplir los requisitos contemplados en el artículo 6 de la Ley de Casación.
- 36.** Al contrario de lo esgrimido por la entidad accionante, este Organismo observa que la autoridad judicial accionada enunció las normas en las que se basó para resolver la fase de admisión del recurso interpuesto y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
- 37.** Sobre esta base, resolvió que el recurso debía ser inadmitido por no cumplir el requisito formal contenido en el número 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, tal como quedó expuesto en los párrafos 33 y 34 *supra*. Por lo tanto, se verifica que el auto impugnado sí contó con una fundamentación normativa suficiente, conforme al esquema mencionado en el párrafo 31 *supra*.

4.4 El auto dictado el 28 de septiembre de 2017 ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento?

- 38.** La CRE en la letra a), número 7 del artículo 76, prescribe 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: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. [...].*

- 39.** A la luz de lo establecido por la Corte Constitucional, el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa supone asegurar, entre otros aspectos, la igualdad de condiciones y oportunidades de las partes, de modo que sean debidamente escuchadas¹¹ en el desarrollo de todo el proceso.
- 40.** A juicio de la entidad accionante, la inadmisión de su recurso de casación vulneró esta garantía puesto que impidió que los jueces de la Corte Nacional de Justicia escuchen sus fundamentos en audiencia. Es importante señalar que el recurso de casación es “*extraordinario, estricto, formal (y) riguroso*”¹². Su calificación, admisión y sustanciación se encuentra supeditada al cumplimiento de los parámetros específicos y a los requisitos formales establecidos en la ley para cada etapa.
- 41.** Bajo este contexto, el recurso de casación se tramita en dos momentos procesales, cada uno de ellos con lineamientos específicos. En la fase de admisibilidad, los conjueces de la Corte Nacional de Justicia circunscribirán su análisis a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la ley y la jurisprudencia.
- 42.** Si se supera esta fase, es posible pasar a la segunda etapa y que una de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia analice el fondo del recurso interpuesto y emita un pronunciamiento sobre la decisión recurrida.¹³
- 43.** La inadmisión del recurso por parte del conjuez de la Sala se dio por el incumplimiento de uno de los requisitos de admisibilidad establecido en el artículo 6 de la Ley de Casación, lo que impidió que los jueces competentes en fase de sustanciación escuchen los fundamentos del recurso en audiencia.
- 44.** Como ya lo ha mencionado este Organismo, el derecho a interponer recursos puede ser legítimamente regulado y su conocimiento se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos por parte de quien recurre. Así, si bien la inadmisión de un recurso impide la posibilidad de que una parte procesal presente los argumentos de los cuales se cree asistida en audiencia, ello *per se*, no viola el derecho a la defensa.¹⁴
- 45.** Por lo expuesto, esta Corte hace hincapié en que la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto motivado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento

V. Decisión

- 46.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2198-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N°. 003-19-DOP-CC, caso N°. 002-19-OP de 14 de marzo de 2019, párr. 169.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 846-14-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 34.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 34.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **2958-17-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.05 16:22:43 -05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

295817EP-43b5f



Caso Nro. 2958-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 392-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 392-17-EP

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

SENTENCIA No. 392-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por la Fiscalía General del Estado en contra del auto de sobreseimiento, al no verificarse vulneraciones al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

I. Antecedentes

1. El 19 de octubre de 2016, la Fiscalía General del Estado (“la FGE”) formuló cargos en contra de Edwin Roberto Mendoza Castillo por el presunto delito de homicidio en el grado de tentativa.
2. El 9 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Pasaje (“la Unidad Judicial Penal”) avocó conocimiento de la causa penal, giró boleta constitucional de encarcelamiento y continuó con los actos procesales de sustanciación¹.
3. El 12 de noviembre de 2016, la FGE solicitó se confieran medidas de protección a favor de la víctima y su núcleo familiar. La Unidad Judicial negó lo solicitado por improcedente al considerar que no se probó, ni acreditó los hechos argumentados.
4. El 14 de noviembre de 2016, la FGE, por pedido del procesado, solicitó a la Unidad Judicial Penal se lleve a cabo una audiencia de sustitución, revisión, revocatoria o suspensión de medidas.
5. El 22 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Penal, en audiencia, negó la sustitución de la medida cautelar de prisión preventiva por considerarla improcedente en virtud de lo previsto en la norma infraconstitucional.²

¹ Proceso No. 07711-2016-00392. El juzgador calificó la legalidad de la detención flagrante, acogió el pedido de fiscalía y ordenó la medida cautelar personal de prisión preventiva.

² El artículo 536 del Código Orgánico Integral Penal prohibía la sustitución de la prisión preventiva en delitos sancionados con pena privativa de libertad mayor a cinco años.

6. El 24 de noviembre de 2016, Cumandá Esthela Coronel Pucha, madre de la víctima, presentó acusación particular en contra de Edwin Roberto Mendoza Castillo por el presunto delito de homicidio en el grado de tentativa.
7. El 8 de diciembre de 2016, Cumandá Esthela Coronel Pucha presentó desistimiento de la acusación particular e incorporó al expediente un acta de acuerdo reparatorio, entre el procesado y la acusadora particular.
8. El 12 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Penal resolvió que el desistimiento *“no se atiende por improcedente de acuerdo al mandato del inciso segundo del Art. 437 del COIP”*.
9. El 30 de noviembre de 2016, la FGE dispuso el cierre de la instrucción fiscal y solicitó a la Unidad Judicial Penal se fije fecha y hora para que se lleve a cabo la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio. La diligencia solicitada se fijó para el 19 de diciembre de 2016.
10. El 19 de diciembre de 2016, la FGE emitió dictamen abstentivo a favor del procesado por considerar que los elementos recopilados no fueron suficientes para presumir la existencia del delito imputado.
11. El 19 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Penal, en audiencia, declaró válido todo lo actuado, dictó auto de sobreseimiento, levantó la medida cautelar de prisión preventiva y ordenó se gire boleta de excarcelación. El auto de sobreseimiento fue notificado por escrito el 30 de diciembre de 2016.
12. El 5 de enero de 2017, la FGE solicitó se deje sin efecto lo actuado en audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, que se declare la nulidad de la audiencia y que se vuelva a convocar para emitir el dictamen correspondiente.³
13. El 9 de enero de 2017, la Unidad Judicial Penal negó lo solicitado por Fiscalía por improcedente. La decisión fue notificada en la misma fecha.
14. El 10 de febrero de 2017, la FGE (“la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 30 de diciembre de 2016.
15. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
16. El 3 de mayo de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

³ En su escrito, el Fiscal Multicompetente de los cantones Pasaje y Chilla No. 2 argumentó que su intención era emitir dictamen acusatorio; pero que, por una calamidad doméstica, se le confirió licencia médica por cinco días y, por ello, se encargó el proceso a otro agente fiscal.

17. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los jueces y la jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
18. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 8 de marzo de 2022 y solicitó informe de descargo a la Unidad Judicial Penal.
19. El 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial Penal presentó su informe motivado.

II. Competencia

20. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Pretensión y sus fundamentos

21. La entidad accionante solicita que se acepte su demanda, alega que se vulneró el derecho a la tutela judicial. Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes argumentos en contra del auto dictado el 30 de diciembre de 2016:
 - 21.1. Se alega que se habría aceptado el pedido de “*renuncia*” de la acusación particular.⁴ Así afirmó “*si revisamos, el artículo 438 del Código Orgánico Integral Penal, encontraremos que: “No podrán renunciar a ese derecho [proponer acusación particular] los padres que actúan en representación de las o de los hijos menores de dieciocho años, las o los tutores o curadores, ni las o los representantes de las instituciones del sector público”*”⁵ (énfasis original).
 - 21.2. Además, agrega que esta inobservancia impidió revisar el dictamen abstentivo por parte de un fiscal superior. Así expresó: “*En relación al caso que nos ocupa, el Juez no debía aceptar la renuncia de la acusación particular planteada por la madre del adolescente A.S.Q.C, en vista que ella no tenía la legitimidad establecida en la ley para presentarla; sin embargo lo hizo, y este hecho perjudicó a la propia víctima, principalmente a su derecho constitucional a la tutela efectiva porque, a más de no respetar lo establecido en la ley respecto a la previsión para la renuncia de la acusación particular, se le privó el derecho a que el dictamen abstentivo del fiscal, Abg. Jorge Luis Cuenca Ríos, pueda ser revisado por una autoridad superior, ya que al no existir acusación particular era imposible que el dictamen fiscal abstentivo sea*

⁴ Expresó que al no haberse concedido el recurso de apelación se le privó al adolescente A.S.Q.C de su derecho a la tutela judicial efectiva pues se impidió revisar una actuación, a su criterio, ilegítima como lo fue el desistimiento de la acusación particular. Constitución de la República, artículo 75.

⁵ Demanda, Acción Extraordinaria de Protección No.0392-17-EP.

*elevado en consulta a la o al fiscal superior, conforme lo prevé el inciso tercero del artículo 600 del Código Orgánico Integral Penal (...)*⁶

22. La Unidad Judicial Penal señaló que el auto de sobreseimiento se emitió en función del dictamen abstentivo presentado por el fiscal del caso y que, de conformidad con el artículo 437 del COIP, no se atendió el desistimiento presentado por la acusadora particular.⁷

IV. Planteamiento de Problemas Jurídicos

23. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen 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.⁸
24. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).⁹
25. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 21.1 y 21.2 *supra*, al haberse argumentado la vulneración de la tutela judicial efectiva en la dimensión del debido proceso ante el supuesto incumplimiento de una regla procesal, por eficiencia y economía procesal, se atenderán estos cargos en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes,¹⁰ a través del siguiente problema jurídico: **¿Se vulneró la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al haberse dictado el auto de sobreseimiento?**

V. Resolución de Problemas Jurídicos

26. La Constitución, en el artículo 76 número 1, 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

⁶ *Ibíd.*

⁷ Edison Javier Mendieta Luna, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Pasaje de la provincia de El Oro, informe motivado de 17 de marzo de 2022.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 11.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122. La Corte ha establecido que por eficiencia y economía procesal, así como para evitar reiteración argumental en el análisis y dotar de contenido específico y claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda para tratarla de forma autónoma.

garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”

27. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, afirmó que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹¹

28. Con este antecedente y en función del cargo de la entidad accionante, para determinar si se vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas, se debe verificar, en primer lugar, si el auto de sobreseimiento vulneró alguna regla de trámite, y si consecuentemente la supuesta aceptación del desistimiento de la acusación particular impidió la revisión del dictamen por el fiscal superior.

29. Respecto a si el auto de sobreseimiento vulneró alguna regla de trámite, esta Corte constata que el auto de sobreseimiento se fundamentó en el dictamen abstentivo emitido por el fiscal del caso el 19 de diciembre de 2016, conforme lo determina el artículo 605 número 1 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) que dispone:

“Sobreseimiento.- La o el juzgador dictará auto de sobreseimiento en los siguientes casos:

1. Cuando la o el fiscal se abstenga de acusar y de ser el caso, dicha decisión sea ratificada por el superior”.

30. Conforme se lee en la norma transcrita, la consecuencia jurídica prevista en la ley para los casos en los que el fiscal emite dictamen abstentivo es la emisión de un auto de sobreseimiento, como efectivamente sucedió en el caso.

31. Por lo expuesto, el auto de sobreseimiento cumplió con la regla de trámite prevista en el artículo 605 del COIP.

32. Respecto a si la Unidad Judicial Penal impidió la revisión del dictamen por el fiscal superior, esta Corte verifica que el artículo 600 del COIP señala:

“Dictamen y abstención fiscal.- Concluida la instrucción, la o el fiscal solicitará a la o al juzgador señale día y hora para la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, la que será convocada en un plazo no mayor a cinco días y se efectuará en un plazo no mayor a quince días.

De no acusar, emitirá su dictamen debidamente fundamentado y será notificado a la o al juzgador para que disponga su notificación a los sujetos procesales.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 740-12-EP/20, párr. 27.

Cuando se trate de un delito sancionado con pena privativa de libertad de más de quince años o a pedido del acusador particular, la o el fiscal elevará la abstención en consulta a la o al fiscal superior, para que la ratifique o revoque, en un plazo máximo de treinta días, lo que será puesto en conocimiento de la o el juzgador [...]”

- 33.** De la norma transcrita se colige que el dictamen abstentivo debe ser revisado en dos supuestos: 1) cuando el delito imputado merece una pena privativa de libertad superior a quince años; y, 2) cuando al existir acusador particular potestativamente solicita la revisión del dictamen.
- 34.** Este Organismo verifica que en el caso no se remitió en consulta al fiscal provincial porque la sanción máxima prevista para el delito imputado (tentativa de homicidio)¹² no podía superar los 15 años de privación de libertad. Conforme se desprende de la revisión del expediente físico, se constata que no existió petición de la acusadora particular de que el dictamen abstentivo se eleve en consulta.
- 35.** Esta Corte aclara que, conforme consta en los párrafos 7 y 8 *supra* la Unidad Judicial Penal no aceptó el desistimiento de la acusación particular como alega la entidad accionante. Consecuentemente, la acusadora particular pudo solicitar se eleve a consulta del superior el dictamen fiscal, conforme lo previsto en el artículo 600 del COIP, sin embargo decidió no hacerlo.
- 36.** Por lo expuesto, este caso no se adecuó al supuesto de la norma para que el dictamen abstentivo sea obligatoriamente sometido en consulta al fiscal superior y, por lo tanto, no existe socavamiento de una regla de trámite y se descarta la vulneración del cumplimiento de normas y derechos de las partes¹³.
- 37.** La Corte Constitucional recuerda a la Fiscalía General del Estado que la garantía jurisdiccional de acción extraordinaria de protección está llamada a pronunciarse sobre vulneraciones graves a derechos constitucionales producidas por acciones u omisiones judiciales, pretender usarla para corregir posibles errores internos de carácter institucional, constituye un uso inadecuado de esta garantía.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.

¹² COIP, artículo 39: “*En este caso, la persona responderá por tentativa y la pena aplicable será de uno a dos tercios de la que le correspondería si el delito se habría consumado*”, artículo 144 “*Homicidio.- La persona que mate a otra será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años*”.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1077-16-EP/21, párr. 27.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:55:26
-05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

039217EP-4382f



Caso Nro. 0392-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia: No. 1027-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 28 de abril de 2022

CASO No. 1027-17-EP

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

SENTENCIA No. 1027-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección formulada por el SENAЕ, en la que se alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, contra una sentencia de apelación dentro de una acción de protección.

I. Antecedentes

1. El 16 de febrero de 2017, Jeyson Armando Quilumba Burga presentó una acción de protección en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). En su demanda, impugnó la aprehensión de un vehículo de su propiedad y la medida para aprehender la mercadería que transportaba en Rumichaca¹.
2. El 17 de marzo 2017, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, provincia del Carchi aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y ordenó al SENAЕ que el hecho no se repita y que ofrezca disculpas públicas. Contra esta decisión, la Procuraduría General del Estado (PGE) y el SENAЕ presentaron recursos de apelación.
3. El 31 de marzo de 2017, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Carchi desechó los recursos de apelación propuestos, y reformó la sentencia de primera instancia.²
4. El 27 de abril de 2017, José Alejandro Arauz Rivadeneira, director distrital de Tulcán del SENAЕ (la entidad accionante), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 31 de marzo de 2017.

¹ Acción de protección No. 04243-2017-00004. El SENAЕ expidió la resolución sancionatoria Nro. SENAЕ-DDT-2016-0723-RE en contra de Jeyson Armando Quilumba Burga, se le impuso la multa de USD 4.937,99, ordenó el pago de la tasa de almacenamiento del vehículo de placas PCC-4544 para que proceda su devolución, y que se regularice la mercancía extranjera y sin origen.

² La Sala además declaró la vulneración de los derechos a la tutela efectiva, seguridad jurídica, a la libertad de trabajo, a la propiedad y ordenó como medidas de reparación considerar a la sentencia en sí como una medida de reparación, compensación económica a tramitar en un juicio contencioso administrativo y, que el hecho no se repita.

5. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 27 de septiembre de 2017, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
7. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 15 de marzo de 2022 y dispuso que la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Carchi (la Sala) presente un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.
8. El 22 de marzo de 2022, la Sala presentó su informe motivado.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la parte accionante

10. La entidad accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derecho de las partes, y al derecho a la defensa respecto a: no ser privado de esta, contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, la presentación de argumentos y la réplica de las otras partes, presentar pruebas y contradecirlas, ser juzgado por un juez independiente, y la motivación³.
11. Respecto a la sentencia de apelación, dictada el 31 de marzo de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes cargos:

- 11.1 Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la defensa, la entidad accionante únicamente cita las normas constitucionales. De hecho, sobre el derecho al debido proceso, enlista la normativa infraconstitucional que supuestamente debió ser aplicada en el caso⁴.

³ Constitución, artículos 75, 76 (1) (7) (a)(b)(c)(h)(k)(l), y 82.

⁴ La entidad accionante enumeró los artículos 176, 190, 191, 205, 211, 212 y 213 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), Reglamento al libro V del Título de la Facilitación

11.2 Sobre el derecho a la seguridad jurídica, manifestó que la Sala negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia, sin considerar que no se demostró “*en ningún momento se había vulnerado derecho alguno*”. Agrega que se aplicó normativa ajena a la materia de la causa, porque “*el acto administrativo también pudo ser impugnado mediante la vía contencioso Tributario*”⁵.

12. Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, y que se dispongan medidas de reparación integral.

B. Del órgano jurisdiccional accionado

13. La Sala descarta la vulneración al debido proceso, expresa que actuó conforme el procedimiento “*establecido para las garantías jurisdiccionales*”, indica que la sentencia impugnada contiene los parámetros de motivación dispuestos por la Constitución, y resume cómo constató la vulneración de la tutela judicial efectiva del comerciante debido a la dilación para resolver la contravención⁶.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen 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.⁷

15. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).⁸

16. La verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda. Una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo

Aduanera del COPCI, artículo 111 y 113; Código Orgánico Integral Penal, artículo 301 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8), y disposición cuarta.

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección de 27 de abril de 2017.

⁶ Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, oficio No. CPJC-2022-0084 de 22 de marzo de 2022.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16;

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20 párr. 18.

razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental⁹.

17. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 11.1 *supra*, la entidad accionante se limita a enlistar varios derechos fundamentales sin brindar una base fáctica o justificación jurídica en respaldo de tales afirmaciones. Por tanto, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable y, por tanto, se descarta su análisis.
18. Respecto al cargo expuesto en el párrafo 11.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica porque se aplicó normativa ajena a la materia de la causa?**

V. Resolución del problema jurídico

A. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la seguridad jurídica porque se aplicó normativa ajena a la materia de la causa?

19. La Constitución, en el artículo 82, establece que: *“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”*.
20. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad¹⁰.
21. La Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica 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 la afectación de preceptos constitucionales.¹¹
22. La entidad accionante alegó que la Sala aplicó normas ajenas a la materia de la causa de origen y aceptó la acción de protección sin que se haya demostrado la existencia de violación a los derechos constitucionales.
23. En la sentencia impugnada, la Sala determinó su competencia y la validez del proceso conforme a los artículos 86, número 3 inciso segundo, 178, 186, de la Constitución y el artículo 24, inciso primero, de la LOGJCC. Tramitó la causa según las reglas

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29.

procesales aplicables al caso, y garantizó el ejercicio del derecho a la defensa porque consideró los argumentos y contrargumentos de las partes procesales. Además, realizó el análisis de la vulneración de derechos, en el considerando “4.6 VULNERACIÓN DE DERECHOS” de la sentencia, y estableció que:

“En este sentido, en cuanto a la afectación también al derecho constitucional de seguridad jurídica, toda vez que se ha transgredido de esta manera la normativa imperante y vigente para que una contravención aduanera se desarrolle dentro de un plazo razonable y se atienda sobre todo por parte de la Autoridad pública, en este caso, el Director Distrital de la SENAE, la resolución que la Fiscal de la causa ha pronunciado respecto a que la denuncia presentada por dicha institución no constituye delito sino una contravención aduanera; correspondía al señor Director Distrital el acatar dicha resolución y no incidentar de tal manera que provoque violación al principio de celeridad (Art.- 169 de la Carta Magna) [...] De lo dicho esta Sala determina que la sentencia impugnada vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, y al trabajo, alegados por el legitimado activo incluido el derecho a la propiedad pese a que el accionante no lo ha enunciado”¹².

24. La demanda de acción de protección planteada, tal como lo ha explicado la Sala, es de naturaleza constitucional, por tanto, las normas aplicables eran la Constitución y LOGJCC¹³, sin que la presunta inaplicación de la ley de lo contencioso administrativo y tributario signifique *per se* una inaplicación de normas que afecte la seguridad jurídica. La Corte verifica que no se ha enunciado normativa ajena al proceso y que se actuó dentro del ámbito de sus competencias en una acción de protección.
25. En la sentencia de apelación, la Sala también evidenció la violación a otros derechos constitucionales de Jeyson Armando Quilumba Burga, así como la inexistencia de otro mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger sus derechos. Por lo tanto, la Sala estableció la concurrencia de los requisitos de la acción de protección¹⁴ y estimó declarar la vulneración de los derechos a la tutela efectiva, la seguridad jurídica, la libertad de trabajo, la propiedad, y ordenó medidas de reparación.
26. La Corte verifica que la sentencia impugnada atendió el caso concreto en aplicación de las normas jurídicas previas, claras, públicas,¹⁵ y concluyó que existió vulneración de derechos constitucionales. Además, la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como ha sucedido en el presente caso¹⁶. Por tanto, no existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.

¹² Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Carchi, sentencia de 31 de marzo de 2017.

¹³ Constitución, artículos 86 (2), 88; LOGJCC, artículos 7 y 39.

¹⁴ LOGJCC, artículo 40.

¹⁵ CRE, artículo 82.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 2152-11-EP/19, párr. 32.

27. En consecuencia, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada.

VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:58:09
+05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

102717EP-4382e



Caso Nro. 1027-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 303-17-EP/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D. M., 28 de abril de 2022.

CASO No. 303-17-EP

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

SENTENCIA No. 303-17-EP/22

Tema: En la presente sentencia la Corte Constitucional analiza que un auto que archiva una indagación previa no es objeto de la acción extraordinaria de protección. Por lo cual, rechaza la demanda.

I. Antecedentes Procesales

1. El 15 de marzo de 2016, Wagner Mantilla Cortés, en calidad de director de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado (**CGE**), mediante oficio No. 0318-DPRyC-GP, denunció ante la Fiscalía de Guayaquil la posible responsabilidad penal por peculado de Javier Stalin Chacón Santos, en su calidad de gerente, y de los servidores Johanna Nataly Aucancela, Hesilda Adanelly Campoverde Arteaga, en calidad de responsables de administración, y Hugo Guillermo Jibaja Suárez, director administrativo financiero, del Hospital del Niño ‘Dr. Francisco de Icaza Bustamante’.¹

2. La Fiscalía de Guayaquil signó el expediente fiscal con el No. 090101816035654, y continuó con la investigación que se inició en atención a la denuncia presentada por la CGE. El 27 de septiembre de 2016, la agente fiscal de administración pública No. 1 de la Fiscalía de Guayaquil (**Fiscalía**), mediante oficio No. FPG-FEAP1-0648-2016-001592-O, solicitó el archivo de la indagación previa.

3. Mediante auto de 22 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (**Unidad Judicial Sur Penal**), dentro de la causa No. 09284-2016-06314G, declaró el archivo de la causa de conformidad con el artículo 586 del Código Orgánico Integral Penal “*por no encontrar los elementos de convicción suficientes para pasar a la etapa de instrucción fiscal, y según la fiscalía no se ha demostrado el perjuicio al Estado Ecuatoriano*”.

¹ Consta a foja 1929 del expediente de la Unidad Judicial Sur Penal que, en el informe de la Contraloría General del Estado, se indicó que la responsabilidad penal sería derivada del examen especial al proceso precontractual, contractual y de ejecución para la adquisición de bienes y servicios de salud, gastos de residencia, viáticos por gastos de residencia por el periodo comprendido entre el 01 de octubre de 2011 y el 31 de diciembre de 2014; así como obligaciones y multas e intereses por mora con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el periodo comprendido entre el 01 de enero y 31 de diciembre de 2014.

4. El 20 de diciembre de 2016, José Antonio Escala Cornejo, en representación de la Contraloría General del Estado (**entidad accionante**), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de noviembre de 2016.

5. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y, en virtud del sorteo llevado a cabo el 8 de marzo de 2017, su sustanciación correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán.

6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 30 de marzo de 2022 avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

7. 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 (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción:

8. La entidad accionante estima que la decisión impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75, 76. 7 literal 1) y 82 de la Constitución. Por lo que, solicita que se acepte la acción y como medida de reparación se declare la nulidad del auto de 22 de noviembre de 2016 y se declare la legalidad del informe con indicios de responsabilidad penal No. DR1-DPGY-AE-0147-2015.

9. Para el efecto, transcribe los artículos de los derechos indicados precedentemente y refiere datos de la investigación realizada por la CGE. A partir de ello, sostiene su desacuerdo con la solicitud de archivo de la Fiscalía, en los siguientes términos: *“Considerando que la señora fiscal actuante, Primera de la Unidad Especializada en Administración Pública con sede en el cantón Guayaquil, solicita archivo sin haber agotado todos los procedimientos que la ley de la materia le faculta, así, el art. 195 de la Constitución, demanda que es la Fiscalía quien dirigirá, la investigación pre procesal y procesal; por lo que está en la obligación de investigar el delito que se acusa y la responsabilidad penal de los investigados, dicho acto procesal no se cumplió a cabalidad, faltando muchas diligencias por evacuar, violando así su propio principio, toda vez que se puso en conocimiento la noticia criminis por corresponder a un delito de acción pública, ergo, la Fiscalía es competente para sustanciar y dirimir el injusto penal de la referida dentro de las facultades que le son atribuidas por el mandato*

Constitucional entrelazado en armonía con los art. 282 numerales 1, 2 y 3 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

10. Además, señala que *“De lo expuesto, se pudo determinar que la solicitud de archivo de la causa es improcedente por parte de la Fiscalía, y más aún acogida por la Juzgadora ordenando el Archivo sin la debida motivación que corresponde, demostrando a cabalidad que está evidenciado el perjuicio al Estado, ya que se dirigieron contra norma expresa como es el Debido Proceso estipulado en el Art. 76 de la Constitución de la República y por existir hechos que debieron seguirse investigando, pues al ordenar el archivo del expediente, indistinto del tiempo que ha transcurrido o no, estaría dejando al Estado Ecuatoriano con un perjuicio económico, y que todos y cada uno de los ecuatorianos tendríamos que asumir, violentando principios Constitucionales consagrados en la Constitución de la República del Ecuador”.*

3.2. Argumentos de la parte accionada:

11. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de fecha 30 de marzo de 2022,² no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Cuestión previa

12. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (art.58 de la LOGJCC). Para evitar su desnaturalización, la Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionadas, sin tener que entrar en el fondo de la causa, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia N° 154-12-EP/19:

“[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los términos establecidos los párrafos 44 y 45 supra, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

13. Por consiguiente, previo a emitir un pronunciamiento de fondo dentro de esta causa, es necesario determinar si el auto impugnado es objeto de esta acción.

14. La Corte Constitucional en la sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, caracterizó un auto definitivo y en la sentencia No. 1502-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, sistematizó esta caracterización en los siguientes términos:

² Foja 29 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 30 de marzo de 2022.

[...] 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 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**.

15. De conformidad con lo expuesto, se verificará si el auto impugnado se enmarca en alguno de los supuestos referidos.

16. En el presente caso, el auto de la Unidad Judicial Sur Penal se dictó durante la fase preprocesal, al aprobar el archivo de la indagación previa. Por lo que, como ya ha determinado esta Corte Constitucional en casos previos³, al no haberse iniciado el proceso penal, el auto de archivo no tiene la capacidad de resolver el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material. De modo que, se descarta que el auto impugnado se enmarque en el supuesto (1.1).

17. En cuanto al supuesto (1.2), debe tenerse en cuenta que el artículo 586 del Código Orgánico Integral Penal, en su parte pertinente, establece:

*“Art. 586.- Archivo.- Transcurridos los plazos señalados, de no contar con los elementos necesarios para formular cargos, la o el fiscal, en el plazo de diez días, solicitará el archivo del caso, **sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción**”.* (Énfasis agregado).

18. De ahí que, en línea con lo expresado por este Organismo,⁴ dado que al momento no se observa que exista una declaratoria de prescripción de la acción penal por parte de la autoridad competente, el auto impugnado no impide que se pueda disponer la reapertura de la investigación. Por lo que, no cumple con el supuesto (1.2) puesto que no impide el inicio de una nueva investigación ligada a tales pretensiones.

19. Finalmente, en cuanto al supuesto (2), considerando precisamente que los efectos del auto impugnado pueden alterarse mediante la solicitud de reapertura del caso ante nuevos elementos investigativos, esta Corte, de acuerdo con lo expuesto en su jurisprudencia,⁵ no encuentra que la aprobación del archivo dictado en la presente causa pueda provocar daño irreparable a derechos constitucionales. De lo anterior se desprende que, el auto impugnado no se enmarca en el supuesto indicado.

20. Por lo expuesto, se concluye que el auto impugnado no tiene el carácter de definitivo; por lo tanto, al haberse impugnado un auto que no es objeto de acción

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1196-13-EP/19, de 23 de octubre de 2019, párr. 17; Sentencia No. 2780-16-EP/21, de 21 de abril de 2021, párr. 22.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 186-09-EP/19, de 2 de octubre de 2019, párr. 44.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 154-12-EP/19, de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

extraordinaria de protección, la Corte Constitucional, sin pronunciarse sobre los méritos del caso, rechaza la demanda por improcedente.

V. Decisión

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

1. Rechazar la acción extraordinaria de protección No. 303-17-EP.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA PRADO**
Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.04 07:54:31
+05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 27 de abril de 2022, reinstalada el jueves 28 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

030317EP-4382c



Caso Nro. 0303-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 19-17-IS/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D. M., 05 de mayo de 2022.

CASO No. 19-17-IS

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

SENTENCIA No. 19-17-IS/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de una sentencia emitida dentro de una acción de protección que declaró la vulneración al derecho a la propiedad, al verificar su cumplimiento integral.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de marzo de 2013, Antonio Vicente Gómez Aguirre, representante de la compañía Marfragata S.A. (la compañía), presentó una acción de protección en contra del Instituto de Contratación de Obras (ICO), el Ministerio de Turismo y la compañía CONSTRUCTORA TORRES & TORRES S.A. CONSTORRSA. En su demanda exigió que se declare la vulneración del derecho a la propiedad y al debido proceso, y que se dicten medidas cautelares para suspender las obras realizadas en un predio de su propiedad¹.
2. El 17 de mayo de 2013, la Unidad Judicial Especializada Primera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Santa Elena (“la Unidad Judicial”) aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho a la propiedad², ofició a instituciones públicas³ para que se dé protección al predio de la compañía y dispuso a los accionados que, en la vía correspondiente, culminen los procesos administrativos de afectación y utilidad pública para la creación del proyecto de “Parque Marino Valdivia”. La Procuraduría General del Estado, la coordinadora zonal 5 del Ministerio de Turismo y el director ejecutivo del ICO presentaron los respectivos recursos de apelación.

¹ Acción de Protección No. 24201-2013-00578. La compañía señaló que el ICO vulneró sus derechos constitucionales al haber ejecutado dentro de terrenos de su propiedad, la construcción del “Parque Marino Valdivia” a cargo de la Constructora, sin acatar el oficio Nro. MT-CZ5-2013-0153 de 6 de febrero de 2013 de la Coordinadora Zonal 5 del Ministerio de Turismo, por medio del cual se había dispuesto al ICO el cese de ejecución de dicho proyecto. Parte de la construcción del Parque comprometía tres hectáreas del predio de la compañía accionante, ubicadas en el sector de Valdivia de la parroquia Manglar Alto e inscritas en el registro de la propiedad del cantón Santa Elena el 28 de julio de 1998.

² Constitución de la República (CRE), artículo 321.

³ El juez ofició de esta disposición al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, a la Gobernación de la provincia de Santa Elena, a la Subsecretaría de Tierras y al Jefe de Comando Provincial de la Policía de la provincia de Santa Elena.

3. El 28 de junio de 2013, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (la Sala), mediante sentencia, rechazó los recursos de apelación interpuestos.
4. El 25 y 27 de julio de 2013, la presidenta y representantes de la Comuna Valdivia y el coordinador general de asesoría jurídica del Ministerio de Turismo, respectivamente, presentaron demandas de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de junio de 2013 dictado por la Sala y de 17 de mayo de 2013 dictada por la Unidad Judicial⁴.
5. El 31 de julio de 2015, en fase de ejecución, la Unidad Judicial, a petición de la compañía, señaló que se ofició oportunamente a las instituciones públicas para que den cumplimiento a la sentencia de 17 de mayo de 2013⁵.
6. El 14 de agosto de 2015, la Unidad Judicial, a petición de la compañía, ofició a instituciones públicas⁶ para que, conforme se dispone en sentencia de 17 de mayo de 2013, se dé protección al derecho real de dominio del predio de propiedad de la compañía⁷.
7. El 11 de julio y 9 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial, por peticiones de la compañía, dispuso que se oficie a las instituciones y al delegado de la Defensoría del Pueblo⁸ para que emitan un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 17 de mayo de 2013.
8. El 24 de abril de 2017, la delegación Santa Elena de la Defensoría del Pueblo (DPE) presentó un informe sobre el cumplimiento de la sentencia, señaló que la directiva de la Comuna Valdivia no habría acatado la parte resolutive de la decisión judicial y que las autoridades que fueron oficiadas a dar seguimiento tampoco la acataron. El 26 de abril del mismo año, la Unidad Judicial ordenó que la DPE emita un nuevo informe, porque no se establecieron ni se concretaron cuáles eran los actos de incumplimiento de persona natural o jurídica que la Defensoría afirma en su informe.

⁴ Acción extraordinaria de protección No. 1439-13-EP admitida a trámite por la Corte Constitucional el 10 de octubre de 2013.

⁵ La Unidad Judicial ofició al accionante: *“que en el término de 48 horas indique la base legal para que se oficie a las Instituciones que no se encuentran ordenas (sic) en sentencia. [...] respecto a los Oficios Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuacultura y Pesca, La Gobernación de la Provincia de Santa Elena, La Subsecretaría de Tierras (sic), al Jefe de Comando provincial de la Policía de la Provincia de Santa Elena, los mismo ya se encuentran proveído (sic) y elaborados con fechas 20 de mayo de 2013, y al Municipio de La Provincia (sic) de Santa Elena con fecha 30 de septiembre de 2013, por lo que se niega lo peticionado.”* Expediente físico, foja 93.

⁶ La Unidad Judicial ofició esta providencia al jefe del Comando Provincial de la Policía de Santa Elena, al Ministerio del Interior, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, a la Subsecretaría de Tierras y al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

⁷ El 11 de septiembre de 2015, con oficio No. 2844-Z5 el Comandante de la Zona No. 5 de la Policía Nacional, informó que dispuso un patrullaje preventivo del predio propiedad de la compañía.

⁸ En apego al artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9. El 8 de mayo de 2017, la Unidad Judicial llamó la atención a la DPE por “*no dar cumplimiento a lo dispuesto de forma concreta y determinada*” y señaló que se está ejecutando todos los medios previstos para dar cumplimiento a la sentencia, por lo que se continúa oficiando a la Policía de Santa Elena.
10. El 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional, en sentencia, desestimó las demandas de acción extraordinaria de protección No. 1439-13-EP puesto que no encontró vulneración de derechos constitucionales.
11. El 7 de julio y 29 de noviembre de 2017, continuando con la ejecución, la Unidad Judicial, en respuesta a las peticiones de la compañía, ofició nuevamente a las instituciones públicas⁹, al representante legal de la Comuna Valdivia¹⁰ y a la Defensoría del Pueblo, con una copia certificada de la sentencia de 17 de mayo de 2013, para su cumplimiento.
12. El 4 de mayo, 13 de junio¹¹ y 4 de octubre de 2018, la Unidad Judicial, en atención a las comunicaciones de la compañía, ofició a las instituciones públicas¹² dar cumplimiento de la sentencia¹³.
13. El 26 de diciembre de 2019, el 6 y 21 de enero de 2020, la Unidad Judicial, en atención a las peticiones de la compañía, dispuso a las instituciones públicas y conminó a persona natural o jurídica o ente comunal o parroquial que se abstengan de generar acciones que obstaculicen la ejecución de la sentencia.
14. El 11 de febrero de 2020, la Unidad Judicial señaló que se ha verificado el cumplimiento de la sentencia. Además, consideró que la delegación provincial de Santa Elena de la Defensoría del Pueblo, con oficio No. DPE-DPSE-2020-0011-O de 30 de enero de 2020, le sugirió dar por cumplida la sentencia.
15. El 11 de marzo y 14 de diciembre de 2020, así como el 9 de junio de 2021 y el 17 de febrero de 2022, la Unidad Judicial, en atención a las comunicaciones de la compañía en las que alega el incumplimiento de sentencia y a acciones de la comuna Valdivia sobre su propiedad, ofició a instituciones públicas¹⁴ y al Registro de la

⁹ La Unidad Judicial ofició a las instituciones públicas citadas en el pie de página 7, que se dé protección al derecho real de dominio del predio de propiedad de la compañía.

¹⁰ La Unidad Judicial, con providencia de 26 de enero de 2018, en respuesta a la compañía señaló que se niega por improcedente el oficiar a representantes de la comuna Valdivia y que el órgano de control encargado del cumplimiento de la sentencia es la Policía Nacional.

¹¹ El 28 de junio de 2018, con oficio No. 59-2018-SZ-SE el jefe de la subzona Santa Elena, dispuso las acciones operativas policiales con la finalidad de seguir cumpliendo con la sentencia.

¹² La Unidad Judicial ofició esta providencia a las instituciones citadas en el pie de página 7, para que se dé protección al derecho real de dominio del predio de propiedad de la compañía.

¹³ El 19 de diciembre de 2018, con oficio No. 475-MDI-CZ5, el coordinador zonal 5 del Ministerio del Interior informa el cumplimiento de la sentencia.

¹⁴ La Unidad Judicial ofició de esta providencia a las instituciones citadas en el pie de página 7, para que se dé protección al derecho real de dominio del predio de propiedad de la compañía.

Propiedad de Santa Elena y al Ministerio de Cultura y Patrimonio realizar acciones para dar cumplimiento a la sentencia e informar de ello.

16. El 24 de febrero de 2022, la Unidad Judicial agregó al proceso los informes de respuesta de las instituciones oficiadas y señaló que se ha ejecutado y dado fiel cumplimiento a la sentencia de 17 de mayo de 2013, que no existe nada pendiente, y dispuso el archivo de la causa.
17. El 18 de marzo de 2022, la Unidad Judicial agregó el oficio No.PN-DSTA-ELENA-CEM-2022-216-O, emitido por el jefe del circuito de Policía Montañita, en el que se informó que la sentencia de fecha 17 de mayo del 2013 se cumplió. Además, dispuso a la compañía estar a lo dispuesto en la providencia de 24 de febrero del 2022.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. El 16 de mayo de 2017, Antonio Vicente Gómez Aguirre, representante de la compañía Marfragata S.A. (la compañía accionante) presentó una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional, de 17 de mayo de 2013, dentro de la acción de protección No. 24201-2013-00578.
19. El 31 de mayo de 2017, la causa fue signada con el No. 19-17-IS y fue sorteada a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento el 5 de julio del mismo año y solicitó a la Unidad Judicial, a la directora general del Servicio de Contratación de Obras (ahora Ministerio de Transporte y Obras Públicas¹⁵) y al Ministerio de Turismo, que presenten informes motivados de descargo sobre la demanda.
20. El 14 julio de 2017, el coordinador general del Servicio de Contratación de Obras y la coordinadora general de asesoría jurídica del Ministerio de Turismo remitieron los informes de descargo. Lo propio realizó la Unidad Judicial el 17 de julio de 2017.
21. El 9 de julio de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
22. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹⁵ El ICO dejó de existir al dictarse el Decreto Ejecutivo No. 49 de 22 de julio de 2013, fecha en la que se creó el Servicio de Contratación de Obras. En virtud de los Decretos Ejecutivos No. 1063 de 19 de mayo de 2020, No. 1072 de 12 de junio de 2020 y No. 11129 de 17 de agosto de 2020, al suprimirse el Servicio de Contratación de Obras, sus competencias fueron transferidas al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

23. El 12 de abril de 2022, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa No. 19-17-IS y dispuso que la Unidad Judicial, la compañía Constructores Torres & Torres S.A., el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, presenten un informe motivado sobre los fundamentos de la acción.
24. El 19 de abril de 2022, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Turismo y la Unidad Judicial presentaron sus informes motivados.

II. Competencia

25. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con los artículos 436, numeral 9 de la CRE y los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

26. La sentencia de 17 de mayo de 2013 objeto de esta causa, en lo principal, dispone lo siguiente:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA.- Se concede la acción de protección prestadas (sic) por el señor ANTONIO GOMEZ AGUIRRE representante de la Compañía MARFRAGATA S.A., en contra del Instituto de Contratación de Obras (ICO), Ministerio de Turismo, y a la compañía Constructora TORRES & TORRES S.A. CONSTORRSA, se constituye el derecho violado en virtud del Art. 321 de la Constitución [...] por el incumplimiento del acto administrativo en el cual se inicia una construcción de carácter público con fondos del Estado Ecuatoriano en un terreno que es propiedad privada [...] oficiase al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena; a la Subsecretaría de Tierras, al Jefe del Comando Provincial de la Policía de la Provincia de Santa Elena, para que se dé la protección al derecho real del dominio, del predio de propiedad de la Compañía MARFRAGATA S.A.; para que no se atente contra su integridad, sus bienes, sus representantes legales, sus trabajadores, y proyectos que se realicen en la misma. Así mismo, para que ninguna persona natural, jurídica, o ente comunal o parroquial intente invadir la propiedad de MARFRAGATA S.A., ya que sus delimitaciones son claras, como así lo demuestran con sus instrumento público [sic], resoluciones ministeriales, judiciales [...] Por lo que, se dispone que los accionados en cuerda separada y en la vía correspondiente, mientras se realiza los trabajos de ejecución del Proyecto “Parque Marino Valdivia” dentro de las tres hectáreas de propiedad de la compañía antes indicada, culminen los procesos administrativos de afectación y utilidad Pública [sic] [...].”

IV. Pretensión y fundamentos

a. De la parte accionante

27. La compañía accionante solicita que se acepte la demanda, porque la inacción y falta de eficiencia de la Unidad Judicial ha provocado el incumplimiento de la sentencia por parte de la Comuna Valdivia y, por ende, la violación a su propiedad y la generación de daños materiales y agresiones. Exige la destitución del juez ejecutor y expone:

“El señor Juez Constitucional de la Unidad Judicial [...] Gabriel Alejandro Nivelá Nivelá, ha tardado en proveer mis referidos escritos y me ha negado oficiar con el contenido de las sentencias al nuevo cabildo de la Comuna Valdivia, así como autoridades (sic) de la Provincia de Santa Elena, ya que luego de dos (sic) se han cambiado a las autoridades de la provincia o fenecieron en sus cargos por lo que en la actualidad muchos desconocen el tema existente entre Cia (sic) Marfragata S.A. y la Comuna Valdivia.”

b. De la parte accionada

28. La Unidad Judicial, en su primer informe de descargo¹⁶, cita las providencias realizadas desde la emisión de la sentencia para que se garantice la protección de la propiedad de la compañía accionante. Alega que ésta no precisó el tipo de incumplimiento de sentencia supuestamente incurrido por las instituciones públicas o privadas oficiadas recurrentemente. En el segundo informe¹⁷, la Unidad Judicial detalló las providencias emitidas para proteger los predios de la compañía accionante y añadió que el 24 de febrero de 2022, dispuso el archivo de la causa en mérito de los informes de las autoridades oficiadas, los que fueron puestos en conocimiento de la compañía accionante, sin haberse objetado, *“ratificando su conformidad de forma tácita que la sentencia se ha ejecutado”*.

c. Terceros con interés

29. El coordinador general del Servicio de Contratación de Obras, en su informe de descargo¹⁸, menciona que en cumplimiento de la sentencia, inició el juicio de expropiación No. 24331-2013-02650 sobre las 3 hectáreas del terreno propiedad de la compañía accionante, que culminó con sentencia de 24 de diciembre de 2014 de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, y que canceló el monto total de indemnización por USD \$1320.000, 00.¹⁹

¹⁶ Informe recibido en la Corte Constitucional el 17 de julio de 2017.

¹⁷ Informe recibido en la Corte Constitucional el 19 de abril de 2022

¹⁸ Informe recibido en la Corte Constitucional el 14 de julio de 2017.

¹⁹ Adicionalmente, conforme lo expuesto en el párrafo 19 y el pie de página 15, el 19 de abril de 2022, se recibió el informe de descargo requerido al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el que se señala que no consta en los archivos del Ministerio, documentación transferida por el Servicio de Contratación de Obras referente al proceso de expropiación para la construcción del parque marino.

30. La coordinadora general de asesoría jurídica del Ministerio de Turismo, en su informe de descargo²⁰, expresa que la construcción del “Parque Marino Valdivia” fue regularizada y ejecutada, con lo cual cumplió con la sentencia constitucional de 17 de mayo de 2013. Además, el director de patrocinio del Ministerio de Turismo refirió que de todos los elementos que obran del expediente de la acción de protección, *“es claro que se ha cumplido a cabalidad con lo ordenado en la sentencia ejecutoriada de 17 de mayo de 2013”*.²¹

V. Planteamiento de problemas jurídicos

31. Con base en el marco fáctico expuesto, le compete a la Corte Constitucional analizar si la sentencia de 17 de mayo de 2013, por la cual la Unidad Judicial declaró la vulneración de derechos del accionante *“por el incumplimiento del acto administrativo en el cual se inicia una construcción de carácter público con fondos del Estado Ecuatoriano en un terreno que es propiedad privada”*, ha sido cumplida en su integralidad. Las medidas de reparación ordenadas fueron:

- 31.1. Que se oficie al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, a la Subsecretaría de Tierras, al Jefe del Comando Provincial de la Policía de la Provincia de Santa Elena, para que se dé la protección al derecho real del dominio, del predio de propiedad de la Compañía MARFRAGATA S.A; para que no se atente contra su integridad, sus bienes, sus representantes legales, sus trabajadores, y proyectos que se realicen en la misma. Así mismo, para que ninguna persona natural, jurídica, o ente comunal o parroquial intente invadir la propiedad de MARFRAGATA S.A.
- 31.2. Que los accionados en cuerda separada y en la vía correspondiente, culminen los procesos administrativos de afectación y utilidad pública, mientras se realiza los trabajos de ejecución del Proyecto “Parque Marino Valdivia” dentro de las tres hectáreas de propiedad de la compañía.
32. En relación con la medida sintetizada en el párrafo 31.1, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Cumplió el juez con la medida de oficiar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, a la Subsecretaria de Tierras, al Jefe del Comando Provincial de la Policía de la Provincia de Santa Elena, para proteger la propiedad de la compañía accionante?**
33. Sobre la medida sintetizada en el párrafo 31.2, esta Corte verifica que de los informes presentados por el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Obras Públicas, citados en los párrafos 28, 29 y 30, dan cuenta que se dio cumplimiento al trámite judicial de afectación y utilidad pública para el proyecto “Parque Marino

²⁰ Informe recibido en la Corte Constitucional el 14 de julio de 2017.

²¹ Informe recibido en la Corte Constitucional el 19 de abril de 2022.

Valdivia”²². Esta medida de reparación se encuentra ejecutada integralmente, en consecuencia, no se formulará un problema jurídico.

VI. Resolución del problema jurídico

¿Cumplió el juez con la medida de oficiar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, a la Subsecretaría de Tierras, al Jefe del Comando Provincial de la Policía de la Provincia de Santa Elena, para proteger la propiedad de la compañía accionante?

- 34.** La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional²³. En el presente caso, la sentencia invocada comprendía dos obligaciones, una sobre la cual se ha verificado su cumplimiento y otra sobre la cual se verificará su exigencia y cumplimiento.
- 35.** La Corte verifica que la Unidad Judicial, conforme lo citado en los párrafos 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13 y 15 *supra*, ofició a las cinco instituciones públicas de carácter ministerial, policial y del gobierno de la provincia de Santa Elena, y les solicitó brindar protección eficaz y pertinente en cumplimiento a la sentencia de 17 de mayo de 2013.
- 36.** Los oficios fueron remitidos en intervalos desde el año 2013 hasta el año 2014, fecha en la que se resolvió la expropiación de los predios de la compañía accionante, objeto de la acción de protección. Incluso, se verifica que posterior a la sentencia de expropiación, la Unidad Judicial continuó oficiando a las instituciones públicas con el mismo objetivo de proteger la propiedad. En respuesta, estas instituciones informaron recurrentemente del cumplimiento de la sentencia y las acciones realizadas para proteger el terreno de la compañía accionante²⁴.
- 37.** De la revisión del expediente electrónico, a través del SATJE, conforme se citó en el párrafo 14 *supra*, se identifica que la Unidad Judicial mediante providencia verificó

²² Juicio de expropiación No. 24331-2013-02650. De la revisión del proceso en el Sistema Informático de Trámite Judicial (SATJE), se verifica que el 3 de abril de 2018, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, luego de evidenciar la plena ejecución de la sentencia, resuelve ordenar el archivo de la causa.

²³ Corte Constitucional. Sentencia No. 44-15-IS/20, párr. 21.

²⁴ Del expediente físico se verifica de fojas 93 a la 170, que en el periodo de 31 de julio de 2015 al 4 de julio de 2017, la Unidad Judicial ofició 26 veces a las instituciones públicas referidas en los antecedentes y agregó al proceso, en dicho periodo, 12 respuestas de dichas instituciones sobre el cumplimiento de la sentencia y las acciones realizadas para proteger la propiedad de la entidad accionante. Del expediente electrónico en el SATJE se verifica, además, que en el periodo de 14 de julio de 2017 al 28 de marzo de 2022, la Unidad Judicial ofició 61 veces a las mencionadas instituciones públicas y, en este periodo, agregó al proceso 17 respuestas en relación al cumplimiento de la sentencia de 17 de mayo de 2013.

el cumplimiento de la sentencia, y el 24 de febrero de 2022 ordenó el archivo del proceso, tal como se señaló en el párrafo 16 *supra*.

- 38.** Cabe destacar que el objeto de la acción de protección aceptada por la Unidad Judicial era la omisión de las entidades accionadas, respecto a ejecutar un proyecto de obra pública en propiedad privada, por ello, se resolvió que se realice el proceso administrativo sobre la declaración de la utilidad pública de 3 hectáreas de propiedad de la compañía accionante, para la construcción del “*Parque Marino Valdivia*”, obra que en la actualidad está ejecutada y en funcionamiento para el público.²⁵
- 39.** Respecto al argumento de que el incumplimiento de la sentencia se da “*por parte de los miembros del Cabildo de la Comuna Valdivia*”, estos hechos no guardan relación con el análisis ni con las medidas ordenadas en la sentencia. La medida citada en el párrafo 31.1 debía proteger la propiedad de la compañía accionante mientras se ejecutaba el proyecto del parque marino. El alcance de la medida de protección, que incluía “*que ninguna persona natural, jurídica, o ente comunal o parroquial intente invadir la propiedad de MARFRAGATA S.A.*”, se limitaba temporalmente al proceso administrativo de expropiación y a la construcción de dicho parque, lo que no implicaba oficiar indefinidamente a las instituciones públicas por otros hechos.
- 40.** La Corte Constitucional constata que la medida de reparación ordenada, párrafo 31.1, fue cumplida en su integralidad durante el proceso de expropiación y construcción del parque marino, por ello, éste se encuentra actualmente en funcionamiento y es así que el juez executor ordenó el cumplimiento de la sentencia y el archivo de la causa. La compañía accionante solicita que se modifique la sentencia impugnada y se otorguen nuevas medidas de reparación para hechos sobre los cuales la sentencia cuyo cumplimiento se demanda no se pronunció.
- 41.** Las pretensiones de la compañía accionante constituyen situaciones y relaciones jurídicas ajenas al caso objeto de la sentencia demandada como incumplida, por lo que queda a salvo los derechos e intereses de los cuales se crea asistida la compañía para reclamarlos, por la vía que considere pertinente.
- 42.** Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplió integralmente la medida de reparación en análisis.
- 43.** Toda vez que la sentencia solo ordenó dos medidas de reparación, cuyo cumplimiento se ha verificado, esta Magistratura constata que se ha dado cumplimiento integral a la sentencia de 17 de mayo de 2013.

²⁵ Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. (22 de junio de 2021). *Parque Marino Valdivia aporta a la conservación de las tortugas marinas*. <https://www.inmobiliar.gob.ec/parque-marino-valdivia-ayuda-a-la-conservación-de-las-tortugas-marinas>.

VII. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento planteada por Antonio Vicente Gómez Aguirre, representante de la compañía Marfragata S.A.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.05 14:40:16
+05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001917IS-43cba



Caso Nro. 0019-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 474-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D. M., 05 de mayo de 2022.

CASO No. 474-17-EP

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

SENTENCIA No. 474-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Su Chuem Wang Hu en contra de la sentencia de 8 de febrero de 2017 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas, por no constatar vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 4 de noviembre de 2015, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (el Ministerio) presentó una demanda de expropiación en contra de Su Chuem Wang Hu. En su demanda, solicitó que se declare con lugar la expropiación y la ocupación inmediata del predio rústico de propiedad del demandado¹.
2. El 11 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas aceptó la demanda, declaró con lugar la expropiación y ordenó que se pague el justo precio². El Ministerio interpuso recurso de aclaración y ampliación.
3. El 22 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas concedió los recursos interpuestos y respondió a lo solicitado por el Ministerio³. Ambas partes procesales y la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de apelación.
4. El 8 de febrero de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“la Sala”) aceptó el recurso de apelación presentado por el Ministerio y reformó la sentencia subida en grado⁴.

¹ Causa No. 08331-2015-01374. Se solicitó la declaratoria de expropiación del predio No. 200790, cuya superficie es de 874,60 Ha. De conformidad con el certificado emitido el 16 de junio de 2015 por la Dirección de Avalúo y Catastros, Suelos y Urbanismo del GAD Municipal de Esmeraldas, este predio se encuentra avaluado en USD 423.800,00.

² El Tribunal determinó como justo precio del inmueble el valor de USD 2'575.153,12.

³ Respecto de la solicitud de aclaración, determinó que del expediente constan dos certificados emitidos por la Dirección de Avalúos y Catastros del GAD. Sobre el recurso de ampliación determinó que el proceso a seguirse es el determinado en el Código de Procedimiento Civil y que el GAD ha omitido especificar las construcciones y plantaciones existentes dentro de la propiedad.

⁴ La Sala determinó como justo precio del inmueble el valor de USD 423.800,00.

5. El 2 de marzo de 2017, Su Chuem Wang Hu (el accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de febrero de 2017.
6. El 16 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso al accionante que complete y aclare la demanda. El 30 de marzo de 2017, el accionante dio cumplimiento a lo solicitado por este Organismo. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección⁵.
7. El 4 de octubre de 2017, la causa fue sorteada al exjuez constitucional Juan Francisco Butiñá Martínez. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al exjuez constitucional Ramiro Avila Santamaría.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 2 de marzo de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la judicatura accionada el 8 de marzo de 2022.
9. A la fecha, la Sala no ha presentado su informe de descargo debidamente motivado.

II. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (CRE) y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

11. El accionante alega que la sentencia emitida el 8 de febrero de 2017 por la Sala vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, a la seguridad jurídica y al debido proceso.
12. Para sustentar las pretensiones, el accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia emitida el 8 de febrero de 2017:
 - 12.1. Sobre el derecho a la propiedad, señala que *“los jueces que conocieron la causa tuvieron (sic) una errónea verificación real del JUSTO PRECIO al no efectuar una PREVIA (sic) JUSTA VALORACIÓN del inmueble a ser expropiado (...); hecho que pese a constar pruebas tales como peritajes de*

⁵ El 23 de octubre de 2020, 26 de enero de 2021 y 15 de septiembre de 2021, el accionante presentó escritos en donde ampliaba la acción extraordinaria de protección presentada. Del mismo modo, Paulino Pío Jaén Gonzáles, por sus propios derechos y como representante legal de la Asociación de Damnificados de Tabete, presentó escritos el 26 de enero de 2022, 15 de marzo de 2022 y 19 de abril de 2022.

valoración de suelo, construcciones, mejoras, plantaciones; así como los informes del GAD de Esmeraldas que hacen conocer que la valoración del predio entregada a Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca se encontraba DESACTUALIZADA”. Adicionalmente, menciona que la Sala **“mediante sentencia se trata de legalizar una expropiación que evidentemente es una CONFISCACIÓN o DESPOJO del valor actualizado del bien expropiado** (énfasis original).”

12.2. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que la Sala: *“desconoce u omite el contenido de la mediante (sic) **“Ordenanza de Valoración del Suelo y Edificaciones de predios Urbanos y Rurales del Cantón Esmeraldas bienio 2008 - 2009”** (...) desatienden su obligación de aplicar las normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades”* (énfasis original). Agrega que *“se atropelló la seguridad jurídica y la Sala al tomar en cuenta un certificado de avalúo catastral DESACTUALIZADO (...) de manera voluntaria y consiente (sic) dejaron de realizar la valoración PERVIA (sic) y JUSTA para proceder a la expropiación que debió realizarse mediante una valoración catastral actualizada (énfasis original)”*.

12.3. Sobre el derecho al debido proceso, señala que *“se calificó la demanda presentada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca sin tomar en cuenta los requisitos establecidos en el Art. 781, 786 y 797 del Código de Procedimiento Civil (...) el señor Juez de la causa dilato (sic) indebidamente los proceso y extendió su tiempo y resolución indefinidamente hasta otorgar el tiempo necesario a la expropiante para que se consiga el dinero y finalmente lo consigne”*.

13. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se ordene la reparación integral consistente en el pago del justo precio.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen 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 a un derecho fundamental⁶.

15. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 12.

omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)⁷.

16. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 12.1, estos se encuentran encaminados a manifestar la inconformidad con el justo precio que fue fijado por la Sala, y no presenta argumentos sobre la presunta vulneración al derecho de la propiedad. Este tipo de argumentación escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección, puesto que esta garantía jurisdiccional no constituye un medio de impugnación ordinario que se activa con la sola inconformidad del accionante⁸. Por lo que, no es posible formular un problema jurídico, aun realizando un esfuerzo razonable.
17. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 12.2, se podrá formular el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la seguridad jurídica al utilizar un avalúo catastral desactualizado?**
18. Los cargos sintetizados, en el párrafo 12.3, no poseen un argumento mínimamente completo, por lo que, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable,⁹ permite a este Organismo plantear un problema jurídico.

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿Vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la seguridad jurídica al utilizar un avalúo catastral desactualizado?

19. La Constitución establece, en el artículo 82, que 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*”.
20. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad¹⁰.
21. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta e incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar que en efecto la autoridad judicial inobservó situaciones jurídicas

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 2066-15-EP/20, párr. 35.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

consolidadas, que genere como resultado la afectación de preceptos constitucionales¹¹.

22. De la revisión de la decisión judicial impugnada, se observa que en el considerando tercero la Sala explicó los antecedentes fácticos. En el considerando cuarto, realizó el análisis jurídico de las normas aplicables al caso concreto. En este sentido, mencionó que debe aplicarse lo prescrito en el Código de Procedimiento Civil, en lo referente al juicio de expropiación. Por tal motivo, estableció que *“el juez está obligado a sujetarse al avalúo establecido en la Dirección de Avalúos y Catastros de la Municipalidad; que en aplicación de lo que determinan las normas civiles invocadas debe ser el valor del bien al tiempo de iniciarse el expediente de ocupación (786.3 del CPC)”*.
23. En el considerando quinto, realizó un análisis de la prueba aplicable al proceso para determinar cuál fue el valor establecido por la Dirección de Avalúos y Catastros del GAD. Este análisis tenía la finalidad de determinar si se dio cumplimiento a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil. Además, como se ha dejado en evidencia, la Sala determinó que el justo precio se basó en el avalúo emitido por el *“órgano que la Ley le ha dado facultades para establecerlo”*.
24. Esta Corte verifica que en la decisión judicial impugnada la Sala ha dado certeza al accionante aplicando normas previas, claras y públicas. Además, se han enunciado las fuentes que la Sala valoró para llegar a determinar el justo precio que ha sido el punto principal de esta acción, estas son los avalúos de 16 de junio de 2015 y 30 de julio de 2015.
25. Adicionalmente, el accionante alega la presunta vulneración de su derecho a la seguridad jurídica en dos puntos principales. El primero, en que la Sala aplicó erróneamente normativa infraconstitucional, específicamente las ordenanzas de valoración del suelo y edificaciones de predios del cantón de Esmeraldas. El segundo, en que la Sala debía considerar el primer avalúo pericial cuyo justo precio era superior, mas no el segundo informe pericial con un avalúo, que según el accionante, era desproporcionado y desactualizado.
26. Respecto al primer punto, se puede observar que está dirigido a cuestionar la aplicación de ordenanzas municipales en el informe pericial con el que se determinó el justo precio del inmueble. Al respecto, la Sala especificó que dejó sin efecto el segundo avalúo *“por las fallas determinadas por la Procuraduría Síndica del GAD de Esmeraldas. En tal virtud, se declar[ó] la nulidad del Avalúo Catastral efectuado por la Dirección responsable de esta temática”*. Por tal motivo, se debe recordar al accionante que bajo la alegación del derecho a la seguridad jurídica dentro de una acción extraordinaria de protección, a este Organismo no le corresponde pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales por parte de la justicia ordinaria, sino verificar que la

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1660-13-EP/19, párr. 22.

inobservancia de normas no acarree la vulneración de preceptos o derechos constitucionales¹².

27. Respecto al segundo punto, se puede observar que está dirigido a cuestionar la valoración probatoria que realizó la Sala a fin de llegar a su decisión. Al respecto, este Organismo ha sido enfático en señalar que la acción extraordinaria de protección no puede ser utilizada como una instancia adicional, por lo que, tampoco le corresponde pronunciarse sobre la apreciación de la prueba, pues aquello es potestad exclusiva de la justicia ordinaria¹³.

28. Por lo tanto, se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.05.06 14:41:57
-05'00'

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

stitucional, sentencia No. 2086-15-EP/21, párr. 30.

stitucional, sentencia No. 785-13-EP/19, párr. 18; sentencia No. 1930-13-EP/20 párr. 32

047417EP-43cb9



Caso Nro. 0474-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente con:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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.